

AMPARO EN REVISIÓN 302/2020
QUEJOSO Y RECURRENTE: *****
RECURRENTE ADHESIVA: SECRETARÍA
DE GOBERNACIÓN.

Vo. Bo.

MINISTRA

PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

SECRETARIA: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ

SECRETARIA AUXILIAR: KARINA CASTILLO FLORES

Colaboraron: Armando Neavez Garza, María Fernanda Cámara Morales e Itzel de Paz Ocaña

ÍNDICE TEMÁTICO

HECHOS: El presente asunto tiene su origen en la relación de política exterior entre México y Estados Unidos de América, por virtud de la cual el gobierno norteamericano decidió enviar a nuestro país a personas migrantes (no mexicanas) que hubieran solicitado asilo en aquel país, mientras esperaban la resolución de sus procesos.

Ante dicha determinación unilateral, el gobierno mexicano se pronunció en diversos comunicados, en los que indicó que, por razones humanitarias, recibiría a las personas migrantes de manera temporal. Posteriormente, ambos firmaron una declaración conjunta, en la que se señalaron diversas acciones para la implementación del envío de las personas migrantes y su recepción en nuestro país.

El contenido de estos comunicados y la declaración conjunta constituyen la materia de reclamo en el juicio de amparo de origen, en virtud de que la asociación quejosa alega que en la recepción de las personas migrantes las autoridades mexicanas han incurrido en diversas omisiones que no le han permitido cumplir con su objeto social relativo a la defensa de tal población.

En la sentencia del juez de amparo se determinó sobreseer en el juicio por dos razones: 1) porque consideró que la quejosa carece de interés legítimo y 2) porque los actos reclamados no pueden ser materia de

AMPARO EN REVISIÓN 302/2020

control constitucional por constituir una facultad exclusiva del poder ejecutivo. Contra esa determinación, la quejosa interpuso revisión y las autoridades responsables promovieron revisión adhesiva.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	32
II.	OPORTUNIDAD	El recurso es oportuno .	32
III.	PROCEDENCIA	El recurso es procedente	32
IV.	LEGITIMACIÓN	La parte recurrente cuenta con legitimación .	33
V.	<p>ANÁLISIS DE CAUSAS DE IMPROCEDENCIA</p> <p>V.I. ¿La asociación quejosa cuenta con interés legítimo?</p> <p>A. Interés legítimo en general.</p> <p>B. Interés legítimo en asociaciones civiles.</p> <p>C. Análisis del caso concreto</p> <p>V.II. ¿Los actos reclamados son facultad exclusiva del Poder Ejecutivo y por ello resultaría improcedente su análisis en un juicio de amparo?</p> <p>A. Marco referencial sobre política exterior y política migratoria.</p>	<p>La asociación quejosa sí cuenta con interés legítimo para acudir al juicio de amparo.</p> <p>Los actos reclamados relativos a los comunicados y declaración conjunta sí constituyen política exterior.</p> <p>Los actos reclamados relativos a la recepción de las personas migrantes en proceso de solicitud de asilo en Estados Unidos de América, su instrumentación y ejecución, no constituyen política exterior, sino política</p>	34-90

	<p>B. Diferencia entre política migratoria y política exterior.</p> <p>C. Actos reclamados que sí constituyen política exterior.</p> <p>D. Actos reclamados que no constituyen política exterior, sino política migratoria.</p> <p>E. Estudio de las causales de improcedencia omitidas en la sentencia recurrida.</p>	<p>migratoria y es susceptible de control constitucional.</p> <p>Las causales de improcedencia omitidas por el Juez de Distrito son infundadas.</p>	
<p>VI.</p>	<p>ESTUDIO DE FONDO</p> <p>VI.I. Existencia de obligaciones en materia de política migratoria, en términos del marco interno e internacional.</p> <p>VI.II. Omisión de las autoridades responsables en el cumplimiento de sus obligaciones administrativas en materia de política migratoria.</p> <p>VI.III. Aplicación de perspectivas de infancias, género y discapacidad en el cumplimiento de las obligaciones.</p>	<p>Las autoridades responsables omitieron cumplir sus obligaciones en materia de política migratoria.</p> <p>Se concede el amparo para que se establezcan lineamientos que garanticen la protección de las personas migrantes que se encuentren en el territorio nacional en la espera de la resolución de su solicitud de asilo en EE.UU., así como para que se establezca bajo qué circunstancias se desarrollan y cumplen esos procedimientos.</p> <p>La implementación de las perspectivas de infancia, género y discapacidad permite dotar de una solución integral a la problemática planteada por la asociación civil quejosa, ya que se encuentran relacionadas con los fines perseguidos en su objeto social.</p>	<p>91-147</p>

AMPARO EN REVISIÓN 302/2020

VII.	DECISIÓN	<p>PRIMERO. En la materia de la revisión competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se modifica la sentencia recurrida.</p> <p>SEGUNDO. Se sobresee en el juicio de amparo.</p> <p>TERCERO. La Justicia de la Unión ampara y protege al *****, en contra de los actos reclamados señalados en el apartado V, inciso D, para los efectos precisados en esta sentencia.</p> <p>CUARTO. Es infundada la revisión adhesiva.</p>	147-151
-------------	-----------------	--	---------

AMPARO EN REVISIÓN 302/2020
QUEJOSO Y RECURRENTE: *****
RECURRENTE ADHESIVA: SECRETARÍA
DE GOBERNACIÓN.

Vo. Bo.

MINISTRA

PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

SECRETARIA: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ

SECRETARIA AUXILIAR: KARINA CASTILLO FLORES

Colaboraron: Armando Neavez Garza, María Fernanda Camara
Morales e Itzel de Paz Ocaña.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión de **veintiséis de octubre de dos mil veintidós**, emite la siguiente

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 302/2020, interpuesto por la quejosa *********, por conducto de su apoderada legal, en contra de la resolución dictada el dieciocho de septiembre de dos mil diecinueve, por el Juez Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México en el juicio de amparo indirecto *********.

En la sentencia de amparo se determinó sobreseer en el juicio en términos de la causal relativa a cuando la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo¹), al considerarse que la dirección de la política exterior no puede ser materia

¹ En relación con el diverso artículo 89, fracción X, de la Constitución Política del país.

de control constitucional porque es una facultad y obligación exclusiva del Presidente de la República. Asimismo, se tuvo por actualizada la causal de improcedencia consistente en que la asociación quejosa carece de interés jurídico o legítimo (artículo 61, fracción XII de la Ley de Amparo)².

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si la asociación quejosa cuenta con interés legítimo para promover el juicio de amparo a fin de reclamar la decisión del gobierno mexicano de recibir en el país a personas migrantes (no mexicanas) solicitantes de asilo en Estados Unidos de América. De igual forma, se debe analizar si la decisión del gobierno mexicano puede ser considerada como acto reclamado en el juicio de amparo para ser sujeta de control constitucional. Asimismo, se debe verificar si las autoridades responsables han incurrido o no en alguna omisión de carácter administrativa al implementar esta política migratoria.

² Ley de Amparo

Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

[...]

XII. Contra actos que no afectan 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;

[...];

XXIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta Ley

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: [...]

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

- 1. Hechos.** El presente asunto tiene su origen en la relación de política exterior entre México y Estados Unidos de América, por virtud de la cual el gobierno norteamericano decidió enviar a nuestro país a personas migrantes (no mexicanas) que hubieran solicitado asilo en aquel país, mientras esperan la resolución de sus procesos. Ante dicha determinación unilateral, el gobierno mexicano se pronunció en diversos comunicados, en los que indicó que, por razones humanitarias, recibiría a las personas migrantes de manera temporal. Posteriormente, ambos gobiernos firmaron una declaración conjunta, en la que señalaron diversas acciones para la implementación del envío de las personas migrantes y su recepción en nuestro país.
- 2.** El contenido de estos comunicados y la declaración conjunta constituyen la materia de reclamo en el juicio de amparo de origen, en virtud de que la asociación quejosa alega que en la implementación de la recepción de las personas migrantes las autoridades mexicanas han incurrido en diversas omisiones que no le han permitido cumplir con su objeto social relativo a la defensa de tal población.
- 3.** Las actuaciones realizadas por ambos países y que dieron origen a los actos reclamados se explican a continuación:

A) Actuaciones realizadas por el gobierno de Estados Unidos de América

- 4.** El veinte de diciembre de dos mil dieciocho, durante la administración del Presidente Donald John Trump, se inició una política migratoria que consistió en enviar a México a personas migrantes (no mexicanas) que

solicitaron asilo en Estados Unidos³, para que aquí estuvieran en espera de su resolución⁴.

B) Actuaciones realizadas por el gobierno de México

5. En respuesta a lo anterior, México, a través de las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Gobernación, indicó que por razones humanitarias admitiría de manera temporal el ingreso de personas extranjeras provenientes de Estados Unidos de América, para lo cual únicamente mantendría una relación de coordinación con el gobierno estadounidense con la finalidad de reconocer y proteger los derechos de las personas migrantes; haciendo especial énfasis en que las decisiones de aquel país eran unilaterales y que México no las compartía.
6. Dicho posicionamiento adoptado por nuestro país fue emitido a través de los siguientes comunicados:

Posicionamiento de México ante la decisión del Gobierno de EUA de implementar la sección 235(b)(2)(c) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad⁵

A las ocho de la mañana, el Gobierno de Estados Unidos comunicó al Gobierno de México que el Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos de América (DHS por sus siglas en inglés) tiene la intención de implementar una sección de su ley migratoria que le

³ Cfr. *Department of Homeland Security*, “Secretary Kirstjen M. Nielsen Announces Historic Action to Confront Illegal Immigration,” 20 de diciembre de 2018. Disponible en línea: <<https://www.dhs.gov/news/2018/12/20/secretary-nielsen-announces-historic-action-confront-illegal-immigration>>

⁴ Dicha decisión fue adoptada en términos de la sección 235(b)(2)(c) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad del gobierno de Estados Unidos de América, con la que se encuentra facultado para enviar a personas extranjeras (no mexicanas) solicitantes de asilo en aquel país a México, mientras se tramita su procedimiento.

⁵ Posicionamiento de México ante la decisión del Gobierno de EUA de implementar la sección 235(b)(2)(c) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad. Comunicado No. 014 de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Fecha: 20 de diciembre de 2018. Disponible en línea: <<https://www.gob.mx/sre/prensa/posicionamiento-de-mexico-ante-la-decision-del-gobierno-de-eua-de-implementar-la-seccion-235-b-2-c-de-su-ley-de-inmigracion-y-nacionalidad>>

permitiría devolver a extranjeros, no mexicanos, a nuestro país para que aguarden aquí el desarrollo de su proceso migratorio en Estados Unidos.

México reafirma su derecho soberano de admitir o rechazar el ingreso de extranjeros a su territorio, en ejercicio de su política migratoria. Por ello, el Gobierno de México ha decidido tomar las siguientes acciones en beneficio de las personas migrantes, en particular a los menores de edad, estén acompañados o no, así como para proteger el derecho de aquellos que desean iniciar y seguir un procedimiento de asilo en territorio de los Estados Unidos de América:

1. Autorizará, por razones humanitarias y de manera temporal, el ingreso de ciertas personas extranjeras provenientes de Estados Unidos que hayan ingresado a ese país por un puerto de entrada o que hayan sido aprehendidas entre puertos de entrada, hayan sido entrevistadas por las autoridades de control migratorio de ese país, y hayan recibido un citatorio para presentarse ante un Juez Migratorio. Lo anterior con base en la legislación mexicana vigente y los compromisos internacionales suscritos, como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, su Protocolo, así como la Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, entre otros.
2. Permitirá que las personas extranjeras que hayan recibido un citatorio soliciten su internación a territorio nacional por razones humanitarias en los lugares destinados al tránsito internacional de personas, permanezcan en territorio nacional bajo la condición de “estancia por razones humanitarias”, y puedan realizar entradas y salidas múltiples del territorio nacional.
3. Garantizará que las personas extranjeras que hayan recibido su citatorio gocen plenamente de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución, en los tratados internacionales de los cuales es parte el Estado mexicano, así como en la Ley de Migración. Tendrán derecho a un trato igualitario sin discriminación alguna y con el debido respeto a sus derechos humanos, así como la oportunidad de solicitar un permiso para trabajar a cambio de una remuneración, lo que les permitirá solventar sus necesidades básicas.
4. Procurará que la implementación de las medidas que tome cada gobierno se coordine a nivel técnico-operativo con la finalidad de desarrollar mecanismos que permitan la participación de las personas migrantes con citatorio en su audiencia ante un Juez

Migratorio estadounidense, el acceso sin interferencias a información y servicios legales, así como para prevenir fraudes y abusos.

Las acciones que tomen los gobiernos de México y de Estados Unidos no constituyen un esquema de Tercer País Seguro, en el que se obligaría a las personas migrantes en tránsito a solicitar asilo en México. Están dirigidas a facilitar el seguimiento de las solicitudes de asilo en los Estados Unidos, sin que eso implique obstáculo alguno para que cualquier persona extranjera pueda solicitar refugio en México.

El Gobierno de México reitera que toda persona extranjera deberá observar la Ley mientras se encuentre en territorio nacional.

La política migratoria de México es soberana y busca preservar los derechos de los migrantes⁶

Bajo el Gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, México ha sido el primer país en adoptar el Pacto Mundial para la Migración promovido por la Organización de las Naciones Unidas para garantizar un flujo migratorio seguro, ordenado y regular. Conforme a los principios del pacto global, México ha dejado de deportar cientos de miles de migrantes centroamericanos, en contraste con el paradigma migratorio de administraciones pasadas.

El Gobierno de México ha desplegado una nueva política migratoria basada en dos pilares fundamentales: la defensa de los derechos de los migrantes y la promoción del desarrollo económico desde una visión humanitaria, para atender las causas estructurales de la migración.

En consecuencia, México ha otorgado un estatus legal a más de trece mil personas extranjeras que ingresaron por la frontera sur para documentar su ingreso y facilitar que algunos se inserten en el mercado laboral. Gracias a esta nueva política se ha subsanado el error fundamental previo que, desde la ilegalidad, condenaba a los migrantes a la marginalización y la precariedad.

De forma similar, el Gobierno de México impulsa el Plan Integral de Desarrollo. Con la colaboración de la Comisión Económica para

⁶ La política migratoria de México es soberana y busca preservar los derechos de los migrantes. Comunicado conjunto SER-SEGOB. Fecha: 03 de marzo de 2019. Disponible en línea: <<https://www.gob.mx/sre/prensa/la-politica-migratoria-de-mexico-es-soberana-y-busca-preservar-los-derechos-de-los-migrantes>>

América Latina y el Caribe, la iniciativa contempla distintos proyectos para impulsar el desarrollo económico de Guatemala, Honduras y El Salvador y, de este modo, atenuar las causas estructurales que detonan los flujos migratorios.

La Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación reiteran que México actúa de forma soberana e independiente al implementar su nueva política migratoria —una que pone al centro la protección de los derechos humanos y la expansión de un desarrollo económico igualitario en la región.

El Gobierno de México reitera que no existe un acuerdo vinculante con el Gobierno de Estados Unidos para responder al aumento en el flujo de personas, principalmente familias procedentes de Centroamérica, que deseen transitar hacia México y Estados Unidos en busca de oportunidades de desarrollo y protección.

Frente a la decisión unilateral del Gobierno de Estados Unidos de implementar el artículo 235 (b)(2)(c) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad, México ha optado por apoyar a los migrantes. Por razones humanitarias y de manera temporal, el Gobierno de México ha autorizado el ingreso de algunos solicitantes de asilo desde Estados Unidos en tanto se efectúa su audiencia con las autoridades correspondientes. La alternativa, la deportación de nuestro país, implicaría negar el derecho de asilo que el Gobierno de México suscribe y protege.

En consecuencia, las autoridades migratorias de México mantienen una fluida comunicación con sus contrapartes estadounidenses a fin de garantizar que el tránsito de personas por la frontera común se realice de manera segura y ordenada. Asimismo, el Gobierno de México ha fijado criterios específicos para el retorno de ciertas personas que ingresaron a Estados Unidos para solicitar asilo, como no admitir menores no acompañados a nuestro territorio ni permitir la separación de familias.

México respeta el derecho soberano de Estados Unidos para ejecutar sus proyectos migratorios, pero actúa y actuará de forma soberana e independiente al fijar nuestra propia política de migración.

El Gobierno de México reitera su postura ante medidas unilaterales de Estados Unidos en materia migratoria del 12 de marzo del mismo año⁷

El día de ayer El Departamento de Seguridad Interior del Gobierno de Estados Unidos (Department of Homeland Security) informó al Congreso de ese país su decisión de extender la implementación de la sección 235(b)(2)(c) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad a la garita fronteriza que comunica las ciudades de Mexicali y Calexico.

El Gobierno de México reitera que no coincide con la medida unilateral implementada por las autoridades de Estados Unidos, al tiempo que refrenda su determinación respecto de la protección a los migrantes y la promoción del desarrollo económico y social que mitigue las causas estructurales de los flujos migratorios.

Como en el caso de Tijuana, la medida estadounidense conducirá a que, a partir de esta semana, sean devueltos a Mexicali solicitantes de asilo no mexicanos que ingresaron desde México a Estados Unidos, a fin de que aguarden en nuestro país el desarrollo de su trámite ante una corte migratoria estadounidense.

Por razones humanitarias las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores han mantenido contacto con las autoridades de migración estadounidenses para recibir información sobre las personas retornadas a México. Un número significativo de ellas cuenta con algún tipo de documento migratorio mexicano que les permite permanecer en nuestro país.

Para el Gobierno de México, el contacto entre las autoridades migratorias de ambos países tiene por finalidad principal proteger los derechos humanos de los migrantes afectados. Ese intercambio de información no significa en modo alguno que el Gobierno de México esté de acuerdo con las decisiones y acciones tomadas unilateralmente por el Gobierno de Estados Unidos.

La Secretaría de Gobernación informará al gobierno de Baja California sobre la decisión del Gobierno de Estados Unidos. En breve, establecerá contacto con las autoridades municipales de Mexicali, a fin de adoptar medidas que permitan a las personas

⁷ El Gobierno de México reitera su postura ante medidas unilaterales de Estados Unidos en materia migratoria. Fecha: 12 de marzo de 2019. Disponible en línea: <<https://www.gob.mx/sre/prensa/el-gobierno-de-mexico-reitera-su-postura-ante-medidas-unilaterales-de-estados-unidos-en-materia-migratoria?idiom=es>>

retornadas a territorio mexicano una estancia segura, en tanto conocen la decisión final sobre su solicitud de asilo.

El Gobierno de México seguirá insistiendo en la necesidad de atender las causas de la migración desde su raíz, en los países de origen de los migrantes. Para tal efecto, en el marco de la próxima reunión del Mecanismo de Tuxtla, a celebrarse el cinco de abril de 2019, el Gobierno de México planteará a los de Guatemala, El Salvador y Honduras la adopción de medidas y proyectos para impulsar el desarrollo económico y social de la región, para contribuir a mejorar las condiciones de vida y trabajo de sus habitantes y atender las causas profundas de la migración: la pobreza, la inseguridad y la carencia de oportunidades.

Por instrucciones del presidente López Obrador, las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores mantendrán permanente y estrecha colaboración para que los derechos humanos de los migrantes sean respetados y protegidos, en el marco de la nueva política migratoria del Gobierno de México.

C) Actuación conjunta de Estados Unidos de América y México

7. Posteriormente, el gobierno mexicano y el estadounidense emitieron una declaración conjunta en la que se señalaron diversas acciones para la implementación del envío de las personas migrantes y su recepción en nuestro país, en los siguientes términos:

Declaración Conjunta México Estados Unidos⁸

México y los Estados Unidos se reunieron esta semana para enfrentar los retos comunes en materia de migración incluyendo la entrada de migrantes a Estados Unidos que violan la legislación estadounidense. Teniendo en cuenta el aumento significativo de migrantes a Estados Unidos, provenientes de Centroamérica a través de México, ambos países reconocieron la importancia fundamental de resolver rápidamente la emergencia humanitaria y la situación de seguridad prevalecientes. Los gobiernos de México y Estados Unidos trabajarán conjuntamente lo más pronto posible para alcanzar una solución duradera.

⁸ Declaración Conjunta México Estados Unidos. Fecha: 07 de junio de 2019. Disponible en línea: <<https://www.gob.mx/sre/documentos/declaracion-conjunta-203701>>

Como resultado de las discusiones, México y Estados Unidos se comprometieron a:

Reforzamiento de las acciones para asegurar el cumplimiento de la Ley en México

México incrementará significativamente su esfuerzo de aplicación de la ley mexicana a fin de reducir la migración irregular, incluyendo el despliegue de la Guardia Nacional en todo el territorio nacional, dando prioridad a la frontera sur. México está tomando acciones decisivas para dismantelar las organizaciones de tráfico y trata de personas, así como sus redes de financiamiento y transporte ilegales. Asimismo, México y Estados Unidos se comprometieron a fortalecer la relación bilateral, incluyendo el intercambio de acciones coordinadas a fin de proteger mejor y garantizar la seguridad en la frontera común.

Instrumentación de la sección 235(b)(2)(C)

Los Estados Unidos extenderán de manera inmediata la instrumentación de la sección 235(b)(2)(C) a lo largo de su frontera sur. Ello implica que aquellos que crucen la frontera sur de Estados Unidos para solicitar asilo serán retornados sin demora a México, donde podrían esperar la resolución de sus solicitudes de asilo.

A su vez, por razones humanitarias y en cumplimiento de sus obligaciones internacionales, autorizará la entrada de dichas personas mientras esperan la resolución de sus solicitudes de asilo. México, de acuerdo con sus principios de justicia y fraternidad universales, ofrecerá oportunidades laborales y acceso a la salud y educación a los migrantes y sus familias mientras permanezcan en territorio nacional, así como protección a sus derechos humanos.

Los Estados Unidos se comprometen a acelerar la resolución de solicitudes de asilo y proceder con los procedimientos de remoción lo más expedito posible.

Acciones adicionales

Ambas partes están de acuerdo en que en el caso de que las medidas adoptadas no tengan los resultados esperados, entonces tomarán medidas adicionales.

De ser necesario, México y los Estados Unidos a fin de enfrentar los flujos migratorios irregulares y las cuestiones de asilo, continuarán sus conversaciones sobre los términos de otros posibles entendimientos, mismas que serán concluidas y anunciadas en un periodo de 90 días.

Estrategia regional en curso

México y los Estados Unidos reiteraron la declaración del 18 de diciembre de 2018 en la que ambos países se comprometieron a fortalecer y a ampliar la cooperación bilateral para fomentar el desarrollo económico y aumentar la inversión en el sur de México y Centroamérica para crear una zona de prosperidad. Ambos países reconocen los fuertes vínculos entre el crecimiento económico en el sur de México y el éxito de la promoción de la prosperidad, el buen gobierno y la seguridad en Centroamérica. Estados Unidos reiteró su beneplácito al Plan de Desarrollo Integral lanzado por el gobierno de México en conjunto con los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras, para promover estos objetivos. México y los Estados Unidos liderarán el trabajo con socios nacionales e internacionales para construir una Centroamérica próspera y segura y así abordar las causas subyacentes de la migración, con el objetivo de que los ciudadanos puedan construir mejores vidas para ellos y sus familias en casa.

8. Es importante destacar que si bien la actual administración del Presidente Joseph Robinette Biden buscó la suspensión de esta política migratoria⁹, lo cierto es que la misma sigue vigente en virtud de una determinación adoptada por la Corte Suprema de aquel país a través de la cual negó dicha suspensión¹⁰.
9. En respuesta a lo anterior, el gobierno mexicano, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, emitió el comunicado número 378,

⁹Disponible en línea:
<https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/21_0601_termination_of_mpp_program.pdf>

¹⁰ Resolución de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos. 24 de agosto de 2021. Disponible en línea:
<https://www.supremecourt.gov/DocketPDF/21/21A21/188459/20210824164319966_21A21%20OPPOSITION%20TO%20MOTION%20FOR%20A%20STAY%20PENDIN%20G%20APPEAL.pdf>

en el que señaló que una decisión judicial de ese tipo no obliga a México y que su política migratoria se diseña y ejecuta de manera soberana. De igual forma, señaló que iniciaría un diálogo técnico con el gobierno de los Estados Unidos con el objetivo de evaluar los escenarios en la gestión de flujos migratorios ordenados, seguros y regulares en la frontera común¹¹.

- 10.** Finalmente, debe destacarse que, de acuerdo con la información proporcionada por el Subcomisionado Jurídico del Instituto Nacional de Migración, en su informe justificado, a partir de dichas decisiones, el gobierno mexicano implementó un procedimiento a seguir para la recepción de las personas provenientes de Estados Unidos de América¹².

¹¹ Información del fallo de la Suprema Corte de los EE.UU. Comunicado No. 378. 25 de agosto de 2021. Disponible en línea: <<https://www.gob.mx/sre/prensa/posicionamiento-sobre-resolucion-de-los-ee-uu-respecto-de-la-implementacion-de-la-seccion-235-b-2-c-de-su-ley-de-inmigracion-y-nacionalidad>>

¹² El procedimiento consiste en lo siguiente:

- a) El Gobierno de los Estados Unidos de América informará a la Oficina de Representación del Instituto Nacional de Migración (INM) que va a retornar a México personas extranjeras solicitantes de asilo en ese país.
- b) Personal del INM deberá acudir al cruce fronterizo por las personas extranjeras referidas por el Gobierno de Estados Unidos de América.
- c) Una vez que las personas extranjeras se encuentran en el territorio nacional, deberán ser trasladadas al lugar habilitado por la Oficina de Representación del INM, a efecto de realizar el trámite de internación respectivo.
- d) Se informará a las personas extranjeras lo siguiente: (i) la razón de su traslado a México; (ii) la posibilidad de que pueda permanecer en el país de manera regular; (iii) la condición de estancia con la que podrían permanecer en México (visitantes por razones humanitarias); (iv) el documento migratorio que se les podrá otorgar (Forma Migratoria Múltiple), y (v) la duración de la condición de estancia (hasta 180 días contados a partir de la fecha de entrada a territorio nacional).
- e) Se solicitará a las personas extranjeras que exhiban la documentación correspondiente
- f) Se deberá tomar una fotografía a la persona extranjera.
- g) Se verificará con el Sistema Electrónico de Trámites Migratorios (SIOM) que no cuenten con alguna condición de estancia vigente.
- h) Si se comprueba que la persona extranjera cuenta con una condición de estancia vigente, se podrá realizar la internación con la misma condición de estancia, previo registro en el SIOM.
- i) Si la persona extranjera no cuenta con alguna condición de estancia vigente, se realizará el registro en el SIOM y se canalizará al procedimiento de segunda revisión.
- j) Se deberá realizar una comparecencia a la persona extranjera.

D) Motivo de inconformidad de la asociación quejosa

11. Previo a explicar la secuela procesal de este asunto, es importante precisar desde ahora cuál es el principal motivo de inconformidad de la asociación quejosa.
12. El ***** es una asociación civil que 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 y otras personas en situación de vulnerabilidad, mediante la realización de acciones directas para la protección de sus derechos. Entre dichas acciones, apoya en la defensa jurídica y promoción de los derechos humanos de esos grupos, brinda orientación social, educación, salud y capacitación para el trabajo. Además, promueve e incentiva la generación de políticas públicas que aborden las problemáticas de las personas migrantes y contribuye a la elaboración de iniciativas de ley relativas al fenómeno migratorio.
13. En virtud de lo anterior, tanto en su demanda de amparo, como en su recurso de revisión, la quejosa ha manifestado su inconformidad respecto a la postura oficial adoptada por el gobierno mexicano, y reflejada en los comunicados impugnados, de recibir personas migrantes en proceso de solicitud de asilo en Estados Unidos de América, pues señala que por sí misma dicha política es violatoria de

-
- k) Si derivado del registro de la persona extranjera en SIOM, existe un registro en las Listas de Control Migratorio, se deberá resolver su situación migratoria de conformidad con lo establecido en la Ley de Migración y su Reglamento.
 - l) Si derivado del registro de la persona extranjera en el SIOM, no existe un registro en las Listas de Control Migratorio, se deberá documentar a la misma con una Forma Migratoria Múltiple, con la condición de estancia de visitante por razones humanitarias, por una temporalidad de 180 días, de acuerdo con lo siguiente: Se deberá expedir a la persona extranjera la Clave Única de Registro de Población (CURP).
 - m) Una vez finalizado, se deberá permitir la internación a territorio nacional de la persona extranjera.

derechos humanos, aunado a que no se han expedido parámetros ni lineamientos claros y públicos de recepción de esas personas, lo que incide en que no pueda cumplir a cabalidad su objeto social.

14. La asociación quejosa plantea que a pesar de que la **decisión** de recibir a las personas solicitantes de asilo se sostuvo en aparentes razones solidarias y humanitarias, lo cierto es que no se han emitido **lineamientos** que garanticen que dichas personas conozcan o tengan certeza sobre su situación jurídica en el país, ni sobre las posibilidades con las que cuentan para salvaguardar sus derechos, ni tampoco se garantiza que cuenten con la información y apoyo necesario para seguir sus procedimientos en Estados Unidos de América, por no encontrarse físicamente en el lugar donde se tramita su solicitud de asilo.
15. Por lo tanto, indica la quejosa que, ante la carencia de la información y atención jurídica necesarias, se vulneran los derechos de las personas migrantes a la certeza jurídica, acceso a la justicia, debido proceso, no devolución, y a contar con asesoría jurídica.
16. De la materia de inconformidad expresada por la asociación quejosa, esta Primera Sala advierte que **no manifiesta un reclamo específico en relación con individuos en particular**, esto es, no señala que las omisiones que reclama deriven de una situación en concreto que haya involucrado a determinadas personas migrantes enviadas por Estados Unidos de América a México.
17. No obstante, de la lectura integral de su demanda de amparo, esta Primera Sala identifica una amplia causa de pedir relacionada con su objeto social, la cual se desprende de diversos planteamientos que la quejosa expuso en su demanda, en los que indicó que promueve el juicio de amparo: “[d]ebido a las carencias y falta de acceso a la justicia de los grupos en situación de vulnerabilidad, [ya que] es la parte quejosa

una asociación civil, quien a través de su labor supervisa el cumplimiento de las obligaciones estatales”.

18. De igual forma, señaló que: *“[e]n la especie se configuran graves omisiones continuadas y actos inminentes de imposible o difícil reparación que provocan la lesión al grupo al que la quejosa presta servicios para proteger sus derechos humanos, en cumplimiento de su objeto social, y por lo tanto, es identificable una causa fáctica homogénea que lleva a considerar razonable la realización de un solo juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada que en él se dicte”.*
19. Asimismo, indicó que: *“[r]esulta del máximo interés de esta parte quejosa que nuestro trabajo, en defensa de los derechos humanos de las personas migrantes solicitantes de asilo en Estados Unidos de América, se pueda realizar acorde a los parámetros nacionales e internacionales que serán desarrollados en los conceptos de violación de este amparo.”*
20. A partir de todo lo anterior, se observa que el reclamo de la quejosa, como se señaló, no deriva de una situación fáctica en particular o personas en específico, sino del obstáculo que, a su decir, representan las omisiones administrativas que señala, para el cumplimiento de su objeto social.
21. Estas omisiones radican esencialmente en la falta de actuación de las Secretarías de Relaciones Exteriores y Gobernación, de la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de esta última, del Instituto Nacional de Migración e Instituto Nacional de las Mujeres, en cumplir con obligaciones de carácter administrativo en la recepción de las personas provenientes del país vecino, traducidas en la omisión de publicar en el Diario Oficial de la Federación esa política migratoria y la omisión de garantizar y respetar los derechos de las

personas migrantes, a través de la implementación de medidas de carácter administrativo que incluyan una perspectiva de género.

22. Demanda de amparo (expediente ***¹³).** El cuatro de abril de dos mil diecinueve, el ***** (en adelante “*****”), por conducto de su representante legal, promovió juicio de amparo indirecto en contra de las autoridades y por los actos que a continuación se indican:

a) De la Secretaría de Gobernación, la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación, del Secretario de Relaciones Exteriores, del Comisionado del Instituto Nacional de Migración y del Presidente del Instituto Nacional de Migración: la vulneración del artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y el diverso 22.8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁴.

b) De la Secretaría de Gobernación, su titular y subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración:

- i. la formulación de una política migratoria en la que se está recibiendo a personas migrantes en proceso de solicitud de asilo en Estados Unidos de América confirmada en el comunicado conjunto entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación titulado *“El Gobierno de México reitera su postura ante medidas unilaterales de*

¹³ Del índice del Juzgado Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

¹⁴ **Artículo 33. Prohibición de expulsión y de devolución (“refoulement”)**

1. Ningún Estado Contratante, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.
2. Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 22. Derecho de Circulación y de Residencia[...]

8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.

*Estados Unidos en materia migratoria del 12 de marzo del mismo año*¹⁵;

- ii. la omisión de respetar el derecho al debido proceso al aceptar a las personas migrantes, en territorio mexicano;
- iii. la omisión de garantizar la protección de las personas migrantes en territorio mexicano, en particular de las mujeres, y
- iv. la omisión de publicar la política migratoria en el Diario Oficial de la Federación.

c) Del Secretario de Relaciones Exteriores:

- i. la declaración pública de recepción de personas migrantes en proceso de solicitud de refugio en Estados Unidos de América, contenida en el comunicado número 014 titulado *“Posicionamiento de México ante la decisión del Gobierno de EUA de implementar la sección 235(b)(2)(c) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad”* de la Secretaría de Relaciones Exteriores¹⁶;
- ii. el comunicado conjunto entre la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación titulado *“El Gobierno de México reitera su postura ante medidas unilaterales de Estados Unidos en materia migratoria del 12 de marzo del presente año (2019)”*; por ser contrarias al principio de no devolución que implica para las personas permanecer en un territorio diferente al que está tramitando su solicitud de asilo;
- iii. la omisión de garantizar el derecho al debido proceso al declarar que el gobierno mexicano aceptará en territorio mexicano a las personas migrantes que se encuentran en proceso de solicitud de asilo en Estados Unidos, a partir de la aplicación de la sección 235 (b)(2)(c) de la ley de inmigración y Nacionalidad de Estados Unidos;

¹⁵ El Gobierno de México reitera su postura ante medidas unilaterales de Estados Unidos en materia migratoria. Fecha 12 de marzo de 2019. Disponible en línea: <<https://www.gob.mx/sre/prensa/el-gobierno-de-mexico-reitera-su-postura-ante-medidas-unilaterales-de-estados-unidos-en-materia-migratoria?idiom=es>>

¹⁶ Posicionamiento de México ante la decisión del Gobierno de EUA de implementar la sección 235(b)(2)(c) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad. Comunicado No. 014 de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Fecha de publicación: 20 de diciembre de 2018. Disponible en línea: <<https://www.gob.mx/sre/prensa/posicionamiento-de-mexico-ante-la-decision-del-gobierno-de-eua-de-implementar-la-seccion-235-b-2-c-de-su-ley-de-inmigracion-y-nacionalidad>>

- iv. la omisión de garantizar la protección de las personas migrantes en territorio mexicano, en particular de las mujeres migrantes, pues la declaración de aceptación de las personas migrantes, sin antes determinar un protocolo de respuesta, no respeta, promueve ni garantiza los derechos humanos (en términos del artículo 1º constitucional).

d) Del Comisionado del Instituto Nacional de Migración: la instrumentación de la política migratoria consistente en la recepción de personas migrantes en proceso de solicitud de asilo en los Estados Unidos de América.

e) De la Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres: la omisión ante la recepción de mujeres migrantes en proceso de asilo en los Estados Unidos de América al no haber actuado respecto de la política migratoria citada con anterioridad, sin garantizar sus derechos y su protección dentro de territorio mexicano y ante la imposibilidad gubernamental de garantizar la seguridad de las mujeres.

23. La asociación quejosa expresó, en síntesis, los siguientes argumentos en sus conceptos de violación:

a) Primer concepto de violación. Los actos reclamados transgreden el **derecho al debido proceso**, al aceptar la permanencia en México, de forma indefinida, de las personas solicitantes de asilo en Estados Unidos de América. Lo anterior, en virtud de que el Estado mexicano se convierte en partícipe de la violación al derecho de no devolución durante un proceso de solicitud de asilo. Además, con ello se impide el trabajo de asesoría legal y acompañamiento que realiza la quejosa como asociación, cuyo objeto es coadyuvar en la garantía del derecho al debido proceso.

La recepción de migrantes en proceso de solicitud de asilo vulnera el **derecho de acceso a la justicia**, debido a que su no residencia en el país receptor impide el correcto acceso a la información y defensa en sus procedimientos, pues se establece un obstáculo físico para que las personas migrantes accedan al contacto del defensor asignado, o bien imposibilidad material de ser su propio representante ante el proceso. Además de que se les impide dar seguimiento puntual y participar activamente en un proceso que podría derivar en su deportación.

- b) **Segundo concepto de violación.** Las autoridades responsables vulneran el derecho a la integridad de las personas migrantes solicitantes de asilo en Estados Unidos de América; derecho que la quejosa como asociación civil busca garantizar y vigilar, con la finalidad de proteger a la población vulnerable, como lo es la migrante.

Las mujeres migrantes están más expuestas a la violencia generalizada que se vive en el país por la condición específica que las caracteriza, por lo que su recepción en el país contraviene la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (en adelante Convención de Belém do Pará) pues en ésta se especifica que para que los Estados cumplan con sus deberes, deben tener en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que puedan sufrir las mujeres en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada.

- c) **Tercer concepto de violación.** Las autoridades responsables transgreden el **principio de no devolución**¹⁷, al declarar que aceptarán la permanencia en México, de forma indefinida, de las personas solicitantes de refugio en los Estados Unidos de América.

Los comunicados emitidos por la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación, junto con la política de atención a las personas migrantes solicitantes de asilo en Estados Unidos de América, coadyuva en la violación al principio de no devolución.

- d) **Cuarto concepto de violación.** La Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación son omisas en el cumplimiento del artículo 4º de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en relación con los artículos 14 y 16 constitucionales; pues están implementando, en conjunto con el Instituto Nacional de Migración, una política migratoria que no puede tener efectos jurídicos por no estar publicada de manera oficial y de la cual no se han establecido los lineamientos que se deben seguir. Esto atenta con el trabajo de asesoría y apoyo que la asociación civil quejosa brinda a las personas migrantes.

Hasta el 4 de marzo de 2019, **la información publicada acerca de los procedimientos de recepción proviene únicamente de comunicados** emitidos por las autoridades señaladas como

¹⁷ Mismo que alegan el Estado mexicano ha reconocido en los artículos 5 y 6 de la Ley sobre los Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político Nacional.

responsables, lo cual contraviene la obligación de cumplir con los requisitos esenciales de **legalidad** de un procedimiento, contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política del país.

- e) **Quinto concepto de violación.** Los actos reclamados transgreden el artículo 9 de la Constitución Política del país porque interfieren con el objeto social de la quejosa, al violar los derechos humanos de la población migrante solicitante de asilo en los Estados Unidos de América, pues dentro de su objeto social está: brindar apoyo y asistencia jurídica a grupos en situación de vulnerabilidad como son las personas migrantes; promover la participación de esos sectores en el debate público, y apoyar en la defensa y promoción de sus derechos humanos.

La quejosa realiza asesorías jurídicas a través de una red de abogadas y abogados para dar seguimiento a las solicitudes de asilo de los migrantes en territorio de los Estados Unidos de América; sin embargo, la creación de redes ciudadanas y el intercambio con asociaciones en el país mencionado se vuelve ilusorio porque los fines para los cuales se crean dichas alianzas se ven frustrados ante la imposibilidad de los abogados y abogadas de Estados Unidos de América para dar seguimiento personal a las personas solicitantes de asilo.

- 24. Acuerdo de desechamiento (expediente *****).** Mediante acuerdo de ocho de abril de dos mil diecinueve, el Juzgado Decimoprimer de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México desechó la demanda al considerar que se actualizaba la causal de improcedencia consistente en que los actos reclamados que no afectaban los intereses jurídicos o legítimos de la parte quejosa (artículo 61, fracción XII) en relación con el diverso 5, fracción I, ambos de la Ley de Amparo y el artículo 107, fracción I, de la Constitución Política del país.
- 25. Recurso de queja (expediente *****).** Inconforme, la quejosa interpuso recurso de queja. El veintinueve de mayo de dos mil diecinueve, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito **revocó** el acuerdo recurrido, al considerar que la causa de improcedencia no era manifiesta ni indudable, ya que, por las

características del caso, el juez debía realizar un estudio propio de la sentencia para poder arribar a dicha conclusión.

26. Acuerdo de prevención. El siete de junio de dos mil diecinueve, el Juzgado de Distrito requirió a la parte quejosa para que manifestara si era de su interés señalar como único acto reclamado *la política migratoria por la que se están recibiendo en el Estado mexicano a personas integrantes en proceso de solicitud de asilo en Estados Unidos de América en cuanto a su formulación, declaración pública, instrumentación y ejecución*. Lo anterior en virtud de que consideró que no se advertía claridad en el escrito de demanda.

27. Desahogo del requerimiento. El veintiuno de junio de dos mil diecinueve, el Juzgado de Distrito tuvo por recibido el desahogo de la quejosa al requerimiento y **admitió a trámite la demanda** en contra de los actos precisados en el escrito aclaratorio (en el que la quejosa indicó que no era su deseo señalar únicamente el acto que se le había precisado en el acuerdo de prevención). Además, ordenó pedir a las autoridades responsables su informe justificado, dio vista al agente del Ministerio Público Federal, y señaló día y hora para la celebración de la audiencia constitucional.

28. Ampliación de la demanda. Por escrito recibido el uno de julio de dos mil diecinueve, el ***** amplió su demanda, en la que agregó lo siguiente:

- a) La “*Declaración Conjunta México Estados Unidos*” de 7 de junio de 2019, y la formulación de la política migratoria contenida en dicha Declaración, emitidas por la Secretaría de Relaciones Exteriores, transgreden el artículo 4º de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y el diverso 6º y 16 constitucional, por no estar publicadas en el Diario Oficial de la Federación. Lo anterior, en virtud de que se trata de un acto administrativo de carácter general

que consagra la ampliación de la política migratoria denominada “*Quédate en México*”.

- b) De conformidad con el artículo 18 de la Ley de Migración, las facultades para formular la política migratoria del país corresponden a la Secretaría de Gobernación; de tal manera que si la Secretaría de Relaciones Exteriores suscribió la Declaración, trasgredió el principio de legalidad y garantía de audiencia.
- c) Tanto la formulación, como la ejecución e instrumentación de la política migratoria contenida en esa Declaración Conjunta son violatorias del debido proceso, el acceso a la justicia, a una vida libre de violencia, al derecho a la integridad personal y al derecho a buscar asilo que se relaciona con el principio de no devolución de todas las personas solicitantes de asilo. Esto, porque, al permitir que los solicitantes de asilo en Estados Unidos esperen la resolución de sus solicitudes en territorio mexicano, les impide acceder a una defensa adecuada y de calidad, así como a dar seguimiento a sus propios procesos. Con esa política implementada, México se constituye como un obstáculo para que los solicitantes de asilo accedan a la justicia en igualdad de condiciones que las demás personas.
- d) Los actos reclamados obstaculizan el cumplimiento de su objeto social, haciendo ilusorio su derecho de asociación, pues no se le permite brindar asesoría y asistencia legal a las personas solicitantes de asilo; permitiéndoles que permanezcan en un país distinto a aquél en el que se está analizando su solicitud.
- e) A pesar de que **la Declaración Conjunta** señala que ofrecerá oportunidades laborales y acceso a la salud y educación a las personas migrantes y sus familias mientras permanezcan en territorio nacional, así como protección a sus derechos humanos; **lo cierto es que no contiene medidas específicas de protección y garantía de derechos como vida digna, alimentación, educación, seguridad y libertad personales; a una vida libre de violencia.** De modo que sólo se traduce en una mera declaración de buena voluntad que no basta para cumplir el mandato del artículo 1º constitucional.

29. Admisión de la ampliación de demanda. Por auto de ocho de julio de dos mil diecinueve, el Juez de Distrito tuvo por ampliada la demanda de amparo indirecto y a su vez solicitó los informes justificados a las autoridades responsables, dio vista al agente del Ministerio Público

Federal, y señaló día y hora para la celebración de la audiencia constitucional.

30. Sentencia de amparo. El dieciocho de septiembre de dos mil diecinueve, el Juez de Distrito dictó sentencia en la que **sobreseyó** en el juicio, al considerar que los actos reclamados corresponden a una facultad exclusiva del Presidente de la República de dirigir la política exterior del Estado, a través de las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Gobernación y que por ello no podían ser analizados a través del juicio de amparo, aunado a que la quejosa carecía de interés legítimo para promover el juicio de amparo. Lo anterior, con base en las siguientes consideraciones:

a) Precisión de los actos reclamados y su existencia

(i) Consideró que **no eran ciertos** los siguientes actos:

- La **política migratoria** por la que se están recibiendo en el Estado Mexicano a personas migrantes en proceso de solicitud de asilo en los Estados Unidos de América y su **ejecución**, respecto de la **Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación**, en virtud de que la autoridad lo negó al rendir su informe; aunado a que del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, se desprendía que es una facultad indelegable del titular de la secretaría referida fijar la política migratoria y de movilidad humana.
- La **omisión de publicar en el Diario Oficial de la Federación la política migratoria** por la que se están recibiendo en el Estado Mexicano a personas migrantes en proceso de solicitud de asilo en los Estados Unidos de América, en virtud de que las autoridades lo negaron al rendir su informe; aunado a que de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación **no se desprendía que las autoridades tuvieran esta obligación**.
- La **omisión de incidir y solicitar la incorporación de la perspectiva de género en la elaboración de la política migratoria**, en virtud de que la autoridad lo negó al rendir su

informe; aunado a que de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres no se desprende que su Presidenta tenga dicha atribución, pues su ámbito de competencia se limita a **difundir y dar seguimiento** al cumplimiento de las obligaciones contraídas con gobiernos o entidades de otros países o con organismos internacionales relacionados con la igualdad de género.

(ii) Por otro lado, consideró que eran **ciertos** los siguientes actos:

- La **política migratoria** por la que se están recibiendo en el Estado Mexicano a personas migrantes en proceso de solicitud de asilo en los Estados Unidos de América y su ejecución, **respecto de la Secretaría de Gobernación y el Comisionado del Instituto Nacional de Migración (ejecución)**. En cuanto a la Secretaría de Gobernación, señaló que conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, le corresponde formular y conducir la política migratoria y de movilidad humana, lo cual es una facultad indelegable; y respecto del Comisionado, indicó que le compete ejecutar las acciones técnicas y operativas en materia migratoria con las autoridades de gobiernos extranjeros, organismos internacionales y los mecanismos multilaterales y bilaterales, en coordinación con la autoridad competente.
- El **comunicado No. 014** de la Secretaría de Relaciones Exteriores, titulado *“Posicionamiento de México ante la decisión del Gobierno de EUA de implementar la sección 235(b) (2) (c) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad”*, en virtud de que la página oficial de internet de dicha secretaría se apreciaba su existencia.
- El **comunicado conjunto** de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de Gobernación titulado *“El Gobierno de México reitera su postura ante medidas unilaterales de Estados Unidos en Materia Migratoria”* de doce de marzo de dos mil diecinueve, porque de las manifestaciones de una de las autoridades se permitía llegar a esa conclusión, además de que la segunda autoridad lo aceptó en su informe respectivo y el mismo aparece publicado en la página oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- La **omisión de participar y vigilar en el ámbito de su competencia el cumplimiento de las obligaciones** del Estado Mexicano derivadas de la firma de tratados internacionales en materia de refugiados y migración.

- La **declaración conjunta México-Estados Unidos de América** de siete de junio de dos mil diecinueve, porque fue publicada en la página oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores, aunado a que corresponde a dicha secretaría formular y conducir la política migratoria y el comunicado referido estriba sobre materia de migración.

b) Causas de improcedencia

- (i) Consideró actualizada la causal de improcedencia consistente en que ésta resulte de alguna disposición de la Constitución Política del país (artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo), en relación con el artículo 89 fracción X, toda vez que es facultad exclusiva del Presidente de la República dirigir la política exterior del Estado.

Señaló que de conformidad con el artículo 90 de la Constitución Política del país y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Ejecutivo Federal ejercita dicha facultad de manera **exclusiva** a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores¹⁸ y de la Secretaría de Gobernación¹⁹. Aunado, a que el artículo 76 fracción I de la Constitución Política del país atribuye de manera exclusiva al Senado de la República la facultad de **analizar** la política exterior que el Ejecutivo Federal desarrolle, basado en los informes anuales que éste y el Secretario correspondiente rindan al Congreso.

Por lo tanto, concluyó que la pretensión de la quejosa sobre la correcta o incorrecta política exterior adoptada por el Estado mexicano en materia de migración no podía ser materia de un juicio de amparo en abstracto, puesto que dicha facultad corresponde al Senado, y no a los tribunales del Poder Judicial de la Federación, a quienes corresponderá revisar la actuación de la autoridad únicamente hasta el momento en que de manera particular afecte la esfera jurídica de los gobernados, por modificar o limitar algún derecho u obligación sobre la quejosa.

¹⁸ A quien corresponde conducir la política exterior mediante tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte, dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, velar en el extranjero por el buen nombre de México, así como impartir protección a los mexicanos.

¹⁹ A esta le corresponde formular y dirigir la política migratoria, vigilar las fronteras del país, los puntos de entrada al mismo por tierra, mar o aire, garantizando en términos de ley la libertad de tránsito, en coordinación con las demás autoridades competentes.

Hizo extensiva la actualización de la causal de improcedencia a todos los demás actos reclamados, bajo el argumento de que si no procedió el juicio en contra de la *Política Migratoria* y su ejecución, mucho menos podría proceder contra cualquier otro acto intermedio o distinto, positivo u omisivo.

- (iii) Aunado a lo anterior, señaló que la quejosa, en su calidad de asociación civil (cuyo objeto es *representar a diversas personas y grupos en sentido abstracto*), no acreditó su interés legítimo para impugnar los actos reclamados, dado que no demostró una afectación real en sentido cualitativo, temporal, actual o inminente, sino únicamente hipotética o conjetural.

31. **Recurso de revisión (expediente *****).** En su contra, la parte quejosa, por conducto de su apoderada legal, interpuso recurso de revisión; por su parte, la Delegada de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación se adhirió al recurso hecho valer por la quejosa.

32. En su escrito de **agravios**, el ***** adujo lo siguiente:

- a) El Juez de Distrito **fijó de manera indebida los actos reclamados**, lo que vulnera los principios de congruencia, exhaustividad y debido proceso, pues: **i)** no refirió a cuál o cuáles de todas las autoridades responsables les atribuyó los actos reclamados; **ii)** únicamente señaló la Política Migratoria en cuanto a su existencia y ejecución, omitiendo la formulación, declaración pública e instrumentación; **iii)** añadió actos que no fueron señalados, y **iv)** excluyó los señalados en la ampliación de demanda, tomando en cuenta únicamente tres omisiones sin una debida fundamentación y motivación.
- b) La sentencia no fundó ni motivó debidamente la supuesta inexistencia de los actos reclamados, lo que afectó sus derechos de acceso a la tutela judicial y al debido proceso.

Fue incorrecta la decisión del juzgador, consistente en que, de los artículos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación y de otras disposiciones citadas no se desprende una obligación para publicar la política migratoria en el Diario Oficial de la Federación.

El artículo 2 de la Ley de Migración establece que la política migratoria debe estar contenida en reglamentos, normas secundarias, programas y acciones concretas. Por lo tanto, si la política migratoria es un acto administrativo de carácter general, debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación para producir efectos jurídicos.

Respecto de las **omisiones reclamadas al Instituto Nacional de Mujeres** en la elaboración de la política pública, el juzgador omitió estudiar el artículo 30 de la Ley de Migración que refiere las facultades de dicho instituto en materia migratoria y del cual se desprende que **existe la obligación de incidir y solicitar la incorporación de la perspectiva de género** y participar y vigilar, en el ámbito de su competencia, el cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano derivadas de la firma de tratados internacionales en materia de personas refugiadas y migración.

Además, la autoridad adjuntó varias pruebas para demostrar las acciones realizadas que tienen como finalidad fomentar la protección de las mujeres migrantes nacionales y extranjeras, de ahí que quede probado que existen diálogos interinstitucionales que comprueban la obligación reclamada al Instituto.

Por último, es incorrecto que se considerara inexistente al acto reclamado al Subsecretario de Gobernación, por ser una facultad indelegable, pues lo que es indelegable es la fijación de la Política Migratoria, y el juzgador no consideró que la formulación, instrumentación y ejecución de dicha política migratoria sí son facultades delegables.

- c) **Sí tiene interés legítimo** para acudir a la instancia constitucional. Si bien el Juez de Distrito hizo referencia al amparo en revisión 323/2014 con la finalidad de sustentar lo contrario, no realizó un análisis concreto en el que siguiera los lineamientos establecidos en dicho asunto, que son²⁰:

(i) **Características y alcance de los derechos humanos de las personas afectadas.** La población migrante tiene un conjunto de derechos reconocidos en tratados ratificados por México, los cuales cuentan con una estructura jurídica compleja, de tal forma que las obligaciones recaen en varias autoridades, por lo que se requiere su intervención conjunta

²⁰ La metodología empelada fue: a) delimitar las características y los alcances del derecho a la educación; b) identificar la pretensión de las quejas en relación con la esfera jurídica que adujeron vulnerada; c) lo anterior, para concluir, si las quejas contaban con interés legítimo.

y una protección reforzada debido al estado de vulnerabilidad acentuado en las personas migrantes.

- (ii) **Pretensión de la recurrente en relación con su esfera jurídica vulnerada.** Las demandas de la sociedad civil deben ser considerados en la formulación y operación de la política migratoria a fin de salvaguardar los derechos de las personas; por lo que la publicación de la política y de su proceso de creación son necesarios. En ese sentido, al no existir esa publicación la recurrente debe tener acceso a una instancia jurisdiccional para hacer valer sus derechos.

Se vulnera su esfera jurídica, toda vez que **su objeto social es procurar la protección y defensa de los derechos de las personas migrantes** y, por tanto, tiene relación directa con su pretensión.

- (iii) **Análisis integral de los elementos del interés legítimo.** Los actos reclamados afectan su esfera jurídica, pues la política migratoria incumple con la normativa establecida en la materia y, por tanto, **incide de manera negativa en el debido proceso de las personas migrantes aceptadas por México** solicitantes de refugio; **derecho frente al cual la quejosa tiene una especial posición en razón de su objeto social.** Aunado a que es titular del derecho previsto en el artículo 2 de la Ley de Migración, que se traduce en la intervención de la sociedad civil para lograr la efectividad de los derechos de las personas migrantes.

Al analizar la constitucionalidad de los actos reclamados y con la eventual concesión del amparo, **se beneficiaría a la quejosa de forma específica, pues continuaría en la defensa de las personas migrantes.**

Contrario a lo sostenido por el Juzgado de Distrito, las personas migrantes no tienen las condiciones para promover y litigar un proceso, por lo que no pueden esperar a resentir en su esfera jurídica una afectación, en virtud de que México no cuenta con medios para asegurar su protección y bienestar mientras se dicta resolución en sus procedimientos.

- d) En el caso **lo que se impugna no es la política exterior, sino la política migratoria, misma que puede ser analizada en la vía jurisdiccional.** En efecto, aunque la política migratoria es una facultad del Poder Ejecutivo, ello no es óbice para que sea

susceptible de analizarse vía jurisdiccional, pues la misma no puede ser discrecional, toda vez que la propia Ley de Migración establece que deberá ser con respeto irrestricto de los derechos humanos y a partir de las demandas y posicionamientos de los Poderes de la Unión, de los gobiernos estatales y de la sociedad civil organizada. Además, al ser un acto administrativo debe observar los requisitos que para ese efecto establece la Constitución.

El Juez de Distrito incurrió en una contradicción, pues por un lado señaló que la política migratoria/externa no puede estar sujeta a un análisis judicial y, por otro, declaró que sólo se podría analizar en dicha instancia cuando hubiera una afectación particular en la esfera jurídica de una persona. Por ende, si se siguiera ese mismo argumento, la quejosa ha insistido en que los actos reclamados le generan una afectación, por lo que se cumplen los requisitos de procedencia establecidos en la sentencia reclamada.

Por último, **la política migratoria es susceptible de ser analizada vía juicio de amparo por tres razones** fundamentales:

- (i) No es una facultad exclusiva del Presidente de la República, pues la Ley de Migración permite la intervención de los Poderes de la Unión y la sociedad civil organizada.
- (ii) Es un acto administrativo de carácter general emitido e implementado de manera irregular, ya que no cumple con los requisitos de materia migratoria, ni los previstos en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.
- (iii) La política migratoria se impugnó de manera particular y no en forma abstracta como se advierte en la sentencia reclamada.

33. Por su parte, la **Secretaría de Gobernación** en la **revisión adhesiva** expuso, esencialmente, lo siguiente:

- a) Es incorrecto que el Juez de Distrito no tuviera por rendido el informe justificado de la ampliación de la demanda, pues lo presentó en tiempo y forma. Con esa determinación dejó de analizar las manifestaciones y causas de improcedencia que hizo valer.
- b) El Juez de Distrito apreció indebidamente el acto reclamado consistente en la política migratoria por la que se están recibiendo en el Estado mexicano a personas migrantes en proceso de

solicitud de asilo en los Estados Unidos de América, porque la Secretaría lo negó al rendir el informe justificado y además precisó que las declaraciones hechas en torno a ese tema no se tratan de una política migratoria, sino que son un acto declarativo, reactivo, aislado y espontáneo, en respuesta al posicionamiento del país mencionado.

- c) Es correcto el sobreseimiento por los actos que se le reclamaron, toda vez que los negó en el informe justificado y la quejosa no desvirtuó tales asertos; además no se advirtieron obligaciones específicas para actuar en el sentido que exigía la ahora recurrente.
- d) Es correcto el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito, por actualizarse las causas de improcedencia, en específico:

(i) **Falta de interés jurídico y/o legítimo.** El objeto social no coloca a la quejosa entre una intromisión de la autoridad y el interés especial cualificado de la persona afectada en derechos difusos. Además, de eliminarse los actos reclamados, no se generaría ningún beneficio a favor de la quejosa. Apoya su dicho en la tesis 1a. CLXVII/2015 (10a.)²¹.

(ii) **Causal de improcedencia relacionada con la facultad exclusiva del Presidente de la República prevista en el artículo 89, fracción X, de la Constitución Política del país.** Los razonamientos del Juez de Distrito son ciertos, en virtud de que la política migratoria y la política exterior se encuentran vinculadas en una relación indisoluble porque sus actividades tienen como objetivo las relaciones entre Estados soberanos con sus gobiernos, instituciones o connacionales; sin que pueda argumentarse que son dependencias distintas las que tienen competencia sobre éstas, pues, desde el Plan Nacional de Desarrollo del Presidente Miguel de la Madrid, el eje migratorio se refleja en la política exterior del Estado mexicano, mismo que ha ido evolucionando hasta quedar plasmado en la Ley de Migración.

²¹ De rubro: ***“INTERÉS LEGÍTIMO DE ASOCIACIONES CIVILES EN DEFENSA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN. EL JUZGADOR DEBE ANALIZAR EL DERECHO CUESTIONADO A LA LUZ DE LA AFECTACIÓN RECLAMADA PARA DETERMINAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO”***. Datos de localización: Primera Sala. Décima Época. Registro: 2009195. Derivó del Amparo en revisión 323/2014, resuelta en sesión de 11 de marzo de 2015, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente.

34. Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 809/2019. Mediante resolución de fecha veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito solicitó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercer su facultad de atracción para conocer del amparo en revisión ***** de su índice. En sesión de veintiséis de febrero de dos mil veinte, esta Primera Sala determinó ejercer dicha facultad por considerar que el asunto reúne las características de importancia y trascendencia ²².

²² Por unanimidad de cinco votos de la Ministra Piña Hernández, quien señaló que está con el sentido, pero en contra de las consideraciones, así como de la Ministra Ríos Farjat, y de los Ministros Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá.

Debe destacarse que **como principales notas de interés y trascendencia se advirtió que el asunto permitiría definir:**

- i) si es posible aducir un interés legítimo en el caso de una asociación civil cuyo objeto social es la protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes;
- ii) si los actos políticos y/o políticas públicas en materia de migración del Poder Ejecutivo Federal deben de formularse e implementarse perspectiva de género;
- iii) cuál es la naturaleza jurídica de una “Declaración Conjunta”, entendida como un acto celebrado entre dos Estados para determinar su actuación coordinada en el ámbito internacional a propósito de hacer frente una problemática compartida; como lo es, en el caso, la “devolución” de migrantes por parte del Estado receptor al territorio de un país que no es el de origen de las personas migrantes involucradas;
- iv) si una “Declaración Conjunta” constituye un acto de política exterior en términos de la fracción X, del artículo 89 de la Constitución Política (facultades y obligaciones del titular del Poder Ejecutivo Federal); y, por tanto, un acto susceptible de ser revisado por el Senado, en términos de la fracción I, del artículo 76 constitucional (facultades exclusivas del Senado);
- v) si una “Declaración Conjunta” pactada entre el Estado mexicano y otro Estado podría —o no— constituir un acto reclamado para efectos del juicio de amparo;
- vi) si existe corresponsabilidad internacional del Estado mexicano por el incumplimiento del principio de no devolución al recibir migrantes dentro de territorio nacional, derivado de su “entrega” por parte de los Estados Unidos de América en tanto se resuelve su procedimiento de asilo;
- vii) cuál es el estatus migratorio de dichas personas migrantes; quienes no han sido reconocidas como refugiadas por las autoridades competentes en el Estado receptor — los Estados Unidos de América, ni tampoco por las autoridades mexicanas;
- viii) si las autoridades administrativas del Estado mexicano se encuentran directamente obligadas al cumplimiento de lo establecido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y en el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, por cuanto hace a la celebración de los acuerdos de transferencia a propósito de garantizar los derechos de los refugiados; en específico, salvaguardarlos de cualquier medida que pretenda su devolución, y
- ix) si el incumplimiento de esas obligaciones puede constituir un acto omisivo que pueda ser reclamado en términos de la Ley de Amparo y, en esa medida, definir si el Poder Judicial de la Federación está facultado para pronunciarse sobre ese incumplimiento;

- 35. Avocamiento.** Por acuerdo de Presidencia de siete de octubre de dos mil veinte, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocó al conocimiento del asunto y turnó el asunto a la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, para la formulación del proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

- 36.** Esta Primera Sala es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso b), párrafo segundo de la Constitución Política del país; 81, fracción I, inciso e, y 83 de la Ley de Amparo; 21, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en concordancia con lo dispuesto en el punto primero, segundo y tercero del Acuerdo General 5/2013, emitido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ello, toda vez que se trata de un amparo en revisión, respecto del cual, esta Primera Sala ejerció la facultad de atracción para conocerlo.

II. OPORTUNIDAD

- 37.** El Tribunal Colegiado de Circuito se pronunció respecto de la oportunidad del recurso de revisión y recurso de revisión adhesiva, por lo que resulta innecesario que esta Primera Sala se ocupe de ello²³.

III. PROCEDENCIA

- 38.** El presente recurso de revisión es procedente en términos del artículo 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, pues se interpuso en

y, como consecuencia de ello, establecer la forma en que las autoridades ejecutivas deban restituir a la parte quejosa en el goce y garantía de los derechos humanos que se hayan considerado como vulnerados.

²³ Fojas 7 y 8 de la sentencia del Tribunal Colegiado del conocimiento por la cual remitió el presente recurso a esta Corte.

contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto, respecto al cual esta Primera Sala decidió ejercer su facultad de atracción para conocerlo.

IV. LEGITIMACIÓN

39. El recurso fue interpuesto por parte legitimada, ya que el ***** tiene el carácter de parte quejosa y presentó el recurso por conducto de su apoderada legal en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo; carácter que le fue reconocido en el juicio de amparo de origen.
40. Por otro lado, la recurrente adhesiva Secretaría de Gobernación también cuenta con legitimación, toda vez que tiene el carácter de autoridad responsable en el juicio de amparo. El recurso fue interpuesto por la Delegada designada por la Unidad General de Asuntos Jurídicos de esa Secretaría, por lo que en términos del artículo 63, fracción XIII de su Reglamento Interior, le corresponde la representación de la aludida Secretaría ante los trámites jurisdiccionales, y en concreto, interponer los recursos conducentes en el juicio de amparo²⁴.

²⁴ **Artículo 63.** La Unidad General de Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes atribuciones:
[...]

XIII. Representar a la Secretaría ante los Tribunales Federales y del fuero común y ante toda autoridad en los trámites jurisdiccionales y cualquier otro asunto de carácter legal en que tenga interés e injerencia la Secretaría, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a la Procuraduría General de la República, con todos los derechos procesales que las leyes reconocen a las personas físicas y morales, tanto para presentar demandas como para contestarlas y reconvenir a la contraparte, ejercitar acciones y oponer excepciones, nombrar peritos, reconocer firmas y documentos, redargüir de falsos a los que presente la contraparte, repregunten y tachen de falsos a testigos o ratificantes, articulen y absuelvan posiciones, formular denuncias y querellas, desistirse, otorgar perdón, ofrecer y rendir toda clase de pruebas; recusar jueces inferiores y superiores, apelar, **interponer juicio de amparo y los recursos previstos por la ley de la materia** y, en general, para que promueva o realice todos los actos permitidos por las leyes, que favorezcan a los derechos de la Secretaría, así como para sustituir poder en términos de ley a los representantes que para el efecto señale. Por virtud de esta disposición, se entenderá ratificado por el titular de la misma todo lo que se haga, en los términos de ley, por esta Unidad y los representantes que acredite, en cada uno de los casos en que intervengan;

V. ANÁLISIS DE CAUSAS DE IMPROCEDENCIA: FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO Y FACULTAD EXCLUSIVA DEL PODER EJECUTIVO

41. Esta Primera Sala procede a analizar si fue correcto el sobreseimiento decretado en la sentencia que se revisa, en la cual el Juez de Distrito consideró actualizadas las causales de improcedencia relativas a la falta de interés legítimo y a que los actos reclamados no podían ser sujetos de control constitucional por estar relacionados con una facultad exclusiva del Poder Ejecutivo.
42. Sin embargo, por cuestión de técnica en el análisis de los agravios que se expresan contra la sentencia recurrida, de manera preliminar se da respuesta a los agravios relativos a la fijación de los actos reclamados planteados por la asociación quejosa y los atinentes a la inexistencia de los actos reclamados.
43. La asociación quejosa alega que el Juez de Distrito únicamente señaló como acto reclamado la política migratoria en cuanto a su existencia y ejecución, omitiendo la formulación, declaración pública e instrumentación. Esta Primera Sala considera que **no asiste razón** a la recurrente, pues la formulación y declaración pública están implícitas en la existencia de la política migratoria. Lo mismo acontece por lo que hace a la instrumentación de la política, pues se entiende implícita a su ejecución.
44. En cuanto a los argumentos de la asociación quejosa en los que alega que el Juez de Distrito añadió actos reclamados que no fueron señalados, si bien ello no trasciende a la resolución del asunto, **tampoco le asiste razón**, porque se advierte que lo señalado en la

sentencia es congruente con lo expuesto por la quejosa en su demanda de amparo, desahogo de prevención y ampliación de demanda.

45. En este mismo orden de ideas, esta Primera Sala advierte que la alegación de la quejosa relativa a que el Juez de Distrito excluyó los actos reclamados precisados en la ampliación de demanda²⁵ es **infundada**. Lo anterior es así, porque la quejosa pretende que sean incluidos actos reclamados que, como bien lo indicó el juzgador de amparo, forman parte de los conceptos de violación; es decir, tienden a demostrar por qué los actos son inconstitucionales.
46. En otro orden, por lo que ve a los agravios formulados en relación con la inexistencia de los actos reclamados consistentes en la omisión de publicar la política migratoria en el Diario Oficial de la Federación y la omisión de incidir y solicitar la incorporación de la perspectiva de género, esta Primera Sala considera que no procede realizar su estudio en este apartado, puesto que los agravios propuestos pretenden corroborar si las autoridades responsables a las que se atribuye actos omisivos cuentan o no con las facultades para ejercerlos²⁶. Por tanto, al **involucrar un análisis de fondo**, el estudio de los argumentos de la recurrente se realizará en el apartado respectivo.
47. Finalmente, resulta **infundado** el agravio en el que se pretende combatir la inexistencia decretada por el Juez de Distrito respecto a la fijación de la política migratoria atribuida a la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación. La quejosa señala que es incorrecta esa declarativa porque el Juez de Distrito no consideró que la instrumentación y ejecución de dicha política

²⁵ Consistentes en diversas omisiones atinentes al respeto al debido proceso y al principio de no devolución de las personas migrantes, en los cuales, de acuerdo con lo que señala en su demanda, incurrieron las autoridades responsables derivado de la aceptación de las personas migrantes en proceso de solicitud de asilo en los Estados Unidos de América.

²⁶ Tanto principales como adhesivos.

migratoria sí son facultades delegables; sin embargo, la recurrente no refiere las razones que sustentan su dicho, por lo que su argumento no controvierte la inexistencia declarada por el juzgador de amparo²⁷.

48. Una vez abordados los agravios sobre la precisión de los actos reclamados y la declarativa de inexistencia de algunos de ellos, a continuación, como se anunció, se analiza la causal de improcedencia relativa a la falta de interés legítimo (artículo 61, fracción XII de la Ley de Amparo), así como la relativa a cuando la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política del país, (artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo²⁸) al considerarse que dirigir la política exterior no puede ser materia de control constitucional porque es una facultad y obligación exclusiva del Presidente de la República, las cuales fueron invocadas en la sentencia sujeta a revisión para declarar el sobreseimiento en el juicio de amparo. Para tal efecto, esta Primera Sala dará respuesta a las siguientes interrogantes:

- **¿La asociación civil tiene interés legítimo para la promoción del juicio de amparo?**

- **¿Los actos reclamados son facultad exclusiva del Poder Ejecutivo y por ello resultaría improcedente su análisis en un juicio de amparo?**

49. Para dar respuesta a estas interrogantes, conviene precisar que los actos reclamados por los que el Juez de Distrito declaró improcedente el juicio de amparo por falta de interés legítimo y por considerar que los

²⁷ El Juez de Distrito determinó la inexistencia del acto porque la autoridad responsable lo negó y porque conforme al artículo 5, fracción XXVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación se desprendía que era una facultad indelegable de la persona titular de la dicha secretaría el fijar la política migratoria y de movilidad humana.

²⁸ En relación con el diverso artículo 89, fracción X, de la Constitución Política del país.

actos son una facultad exclusiva del Poder Ejecutivo y que por ello no pueden ser analizados en un juicio de amparo, son:

- a) Comunicado conjunto de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de Gobernación titulado *“El Gobierno de México reitera su postura ante medidas unilaterales de Estados Unidos en Materia Migratoria”* de doce de marzo de dos mil diecinueve.
- b) Comunicado No. 014 titulado *“Posicionamiento de México ante la decisión del Gobierno de EUA de implementar la sección 235(b)(2)(c) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad”*, de veinte de diciembre de dos mil dieciocho.
- c) La declaración conjunta México-E.U.A. de siete de junio de dos mil diecinueve.
- d) Política migratoria en la que se está recibiendo a personas migrantes en proceso de solicitud de asilo en Estados Unidos de América.
- e) La instrumentación y ejecución de esa política migratoria.

50. El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio de amparo porque consideró actualizadas las dos causales de improcedencia de referencia en los términos siguientes:

- La primera relativa a que el acto reclamado, consistente en la política migratoria por la que se están recibiendo en el Estado Mexicano a personas migrantes en proceso de solicitud de asilo en los Estados Unidos de América y su ejecución, **no** es susceptible de ser analizada en el juicio de amparo por los órganos del Poder Judicial de la Federación, dado que la implementación de la política exterior constituye una **facultad soberana y exclusiva** del Ejecutivo federal y únicamente el Senado de la República puede analizarla, en términos del artículo 76, fracción I, de la Constitución Política del país.

AMPARO EN REVISIÓN 302/2020

- La segunda atinente a que la parte quejosa, en su calidad de asociación civil, cuyo objeto es *representar a diversas personas y grupos en sentido abstracto*, **no acredita su interés legítimo** para impugnar los actos reclamados, dado que no demuestra una afectación real en sentido cualitativo, temporal, actual o inminente, sino únicamente hipotética o conjetural.

51. Por cuestión de técnica jurídica, se aborda en primer orden el análisis de la causal de improcedencia relativa a si la asociación quejosa cuenta con interés legítimo para controvertir en el amparo la política migratoria que señala como acto reclamado destacado.
52. Lo anterior es así, pues el motivo de improcedencia consistente en que el acto reclamado no puede ser analizado en el juicio de amparo, debe estudiarse una vez que se ha justificado que la parte quejosa tiene interés legítimo para acudir al juicio de amparo.

V.I. Primera interrogante:

- **¿La asociación civil tiene interés legítimo para la promoción del juicio de amparo?**

53. La respuesta a esa interrogante es en sentido **afirmativo**. La asociación recurrente **sí** cuenta con interés legítimo para acudir al juicio de amparo, tal como se explica a continuación.
54. En la sentencia recurrida, el Juez de Distrito señaló que la asociación quejosa no tiene interés legítimo porque la representación de las personas migrantes que ostenta sólo es en sentido abstracto y, por lo tanto, no se acredita una afectación real en sentido cualitativo, temporal, actual o inminente.

55. La asociación quejosa controvierte esta consideración bajo el argumento de que los actos reclamados sí afectan su esfera jurídica, pues la política migratoria incumple con la normativa establecida en la materia; y, por tanto, incide de manera negativa en los derechos de las personas migrantes aceptadas por México. Señala que guarda una especial posición por razón de su objeto social, pues tiene como finalidad la protección de los derechos de esas personas, por lo que una eventual concesión de amparo le beneficiaría de forma específica, ya que continuaría en la defensa de las personas migrantes.
56. Por su parte, la autoridad adherente indica en sus agravios que la quejosa carece de interés legítimo para promover el juicio de amparo porque su objeto social no la coloca entre una intromisión de la autoridad y el interés especial cualificado de la persona afectada en derechos difusos. Señala que, de declararse inconstitucionales los actos reclamados, no se le generaría ningún beneficio a la quejosa²⁹.
57. Esta Primera Sala considera que los agravios de la asociación quejosa en esta parte son **fundados**, mientras que los expuestos por la autoridad adherente son **infundados**, pues como se anunció, la parte quejosa sí cuenta con interés legítimo para la promoción del amparo.
58. A fin de explicar las razones por las cuales se llega a esta conclusión, en primer término, se dará cuenta de la doctrina constitucional que esta Suprema Corte ha establecido sobre el interés legítimo en general y, en

²⁹ Apoya su dicho en la tesis 1a. CLXVII/2015 (10a.), de rubro: ***“INTERÉS LEGÍTIMO DE ASOCIACIONES CIVILES EN DEFENSA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN. EL JUZGADOR DEBE ANALIZAR EL DERECHO CUESTIONADO A LA LUZ DE LA AFECTACIÓN RECLAMADA PARA DETERMINAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO”***. Datos de localización: Primera Sala. Décima Época. Registro: 2009195. Derivó del Amparo en revisión 323/2014, resuelta en sesión de 11 de marzo de 2015, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente.

particular, tratándose de asociaciones civiles. En segundo término, se explicará porqué en el caso concreto, contrario a lo referido en la sentencia recurrida, sí se satisfacen los requisitos para considerar que la quejosa tiene interés legítimo.

A. Interés legítimo en general

59. En cuanto a lo que esta Primera Sala ha considerado respecto al interés legítimo, serán retomadas las consideraciones expresadas en el amparo en revisión 265/2020³⁰, que a su vez recoge los precedentes sobre el tema en cuestión.
60. El concepto de interés legítimo fue introducido a nuestro orden jurídico con la reforma constitucional del seis de junio de dos mil once. A partir de una modificación a la fracción I del artículo 107, se estableció que el juicio de amparo podría instarse por *“quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico”*³¹.

³⁰ Resuelto el 12 de mayo de 2021, por unanimidad de cinco votos de las Ministras y los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

³¹ **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa; [...]

61. La línea de precedentes sobre este concepto inicia con el **amparo en revisión 366/2012**, en donde esta Primera Sala dio una primera definición del interés legítimo, al que se caracterizó como “*aquel interés personal —individual o colectivo—, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que pueda traducirse, si llegara a concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso*”. Adicionalmente, se precisó que “*dicho interés deberá estar garantizado por un derecho objetivo, sin que dé lugar a un derecho subjetivo; debe haber una afectación a la esfera jurídica del quejoso en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra índole*”³².
62. El siguiente precedente relevante fue la **contradicción de tesis 111/2013**, en donde el Pleno de esta Suprema Corte precisó los alcances del interés legítimo³³. En primer lugar, en este precedente se señaló que el interés legítimo se ubica en un plano intermedio entre el *interés jurídico* y el *interés simple*, pues “*no se exige acreditar la afectación a un derecho subjetivo [como en el caso del interés jurídico], pero tampoco implica que cualquier persona pueda promover la acción [como sería con el interés simple].*” Más bien, el interés legítimo “*requiere de una afectación a la esfera jurídica entendida en un sentido amplio, ya sea porque dicha intromisión es directa, o porque el agravio*

³² **Amparo en Revisión 366/2012.** Resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de cinco de septiembre de dos mil doce por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, párrafo 49.

³³ **Contradicción de Tesis 111/2013.** Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de cinco de junio de dos mil catorce por mayoría de ocho votos, en relación con el resolutivo tercero (que es el que aquí se comenta), de los Ministros Cossío Díaz, en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo estuvieron ausentes.

deriva de una situación particular que la persona tiene en el orden jurídico”.

63. En segundo lugar, se señaló que el interés legítimo requiere de un *“vínculo entre una persona y una pretensión, de tal forma que la anulación del acto que se reclama produce un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto”*. En este sentido, el requisito de que el beneficio o efecto positivo sea “cierto” implica que sea “real y actual, no hipotético”.
64. Bajo estas premisas, el Pleno determinó que la existencia de un interés legítimo requiere *“la existencia de una afectación en cierta esfera jurídica –no exclusivamente en una cuestión patrimonial– apreciada bajo un parámetro de razonabilidad, y no sólo como una simple posibilidad”*. Así, la eventual sentencia protectora debe implicar *“la obtención de un beneficio determinado, el cual no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse”*.
65. Al respecto, se aclaró que dicho parámetro de razonabilidad *“no se refiere a los estándares argumentativos empleados por esta Suprema Corte para analizar la validez de normas jurídicas, sino al hecho de que la afectación a la esfera jurídica del quejoso en sentido amplio debe ser posible, esto es, debe ser razonable la existencia de tal afectación. Por tanto, dicho término se refiere a la lógica que debe guardar el vínculo entre la persona y la afectación aducida”*.
66. Asimismo, se determinó que el interés legítimo está sujeto a prueba; es decir, no es suficiente con que la parte quejosa manifieste tener dicho interés, sino que debe acreditarlo. Sin embargo, para ello no se requiere

forzosamente de una prueba directa, pues puede inferirse³⁴. De igual manera, se afirmó que el interés legítimo tiene una aplicación particularmente útil para la protección de los intereses colectivos, por lo que ha resultado adecuado para justificar la legitimación a entidades de base asociativa, tales como asociaciones civiles u organizaciones no gubernamentales.

67. Bajo estas premisas, el Pleno sintetizó las notas características del interés legítimo de la siguiente manera:

- a)** Implica la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso.
- b)** El vínculo no requiere de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico; más bien, la persona con interés se encuentra en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante.
- c)** Consiste en una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico, pero tampoco se trata de un interés genérico de la sociedad como ocurre con el interés simple. Es decir, implica el acceso a los tribunales competentes ante posibles lesiones jurídicas a intereses jurídicamente relevantes y, por ende, protegidos. En otras palabras, debe existir un vínculo con una norma jurídica, pero basta que la misma establezca un derecho objetivo, por lo que no se exige acreditar la afectación a un derecho subjetivo, pero tampoco implica que cualquier persona pueda promover la acción.

³⁴ Los medios de inferencia que ha utilizado esta Corte no se restringen a las pruebas que obran en los expedientes, sino que también se ha recurrido a *hechos notorios*.

- d)** La concesión del amparo se traduciría en un beneficio jurídico en favor de la parte quejosa; es decir, un efecto positivo en su esfera jurídica ya sea actual o futuro, pero cierto, mismo que no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse.
- e)** Debe existir una afectación a la esfera jurídica de la parte quejosa en un sentido amplio, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad y no sólo como una simple posibilidad, esto es, una lógica que debe guardar el vínculo entre la persona y la afectación aducida.
- f)** La parte quejosa tiene un interés propio distinto del de cualquier otro gobernado, consistente en que los poderes públicos actúen de conformidad con el ordenamiento jurídico, cuando con motivo de tales fines se incide en el ámbito de dicho interés propio.
- g)** La situación jurídica identificable surge por una relación específica con el objeto de la pretensión que se aduce, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial.
- h)** Si bien en una situación jurídica concreta pueden concurrir el interés colectivo o difuso y el interés legítimo, lo cierto es que tal asociación no es absoluta e indefectible. Esto implica que un aspecto es el concepto de interés atendiendo al número de personas que se ven afectadas (interés individual o colectivo/difuso) y otro muy distinto el concepto de interés atendiendo al nivel de afectación o intensidad de relación con la esfera jurídica de que se trate (interés simple, legítimo o jurídico).

Así, el interés legítimo no es sinónimo ni puede equipararse al interés colectivo/difuso.

- i) Debido a su configuración normativa, la categorización de todas las posibles situaciones y supuestos del interés legítimo deberá ser producto de la labor cotidiana de las autoridades jurisdiccionales de amparo al aplicar dicha figura jurídica.
- j) Finalmente, el interés debe responder a la naturaleza del proceso del cual forma parte, es decir, el interés legítimo requiere ser armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo, consistentes en la protección de los derechos fundamentales de las personas³⁵.

68. Es importante enfatizar que todas estas características se definieron en un plano de abstracción y su aplicación particular, se dijo, debía hacerse poniendo especial atención en los hechos del caso concreto.

B. Interés legítimo tratándose de asociaciones civiles

69. El primer asunto en el que esta Primera Sala se pronunció sobre el interés legítimo de las asociaciones civiles fue el **amparo en revisión 323/2014**³⁶. En este caso, una asociación civil reclamó diversas

³⁵ De este asunto derivó la jurisprudencia P./J. 50/2014 (10a.), de rubro: “**INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)**”. **Datos de localización:** Tribunal Pleno. Décima época. Registro: 2007921.

³⁶ Resuelto por esta Primera Sala el once de marzo de dos mil quince por unanimidad de votos, de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz y Gutiérrez Ortiz Mena, se reservaron realizar un voto concurrente.

AMPARO EN REVISIÓN 302/2020

omisiones por parte de varias autoridades federales, las cuales repercutían negativamente en el derecho a la educación.

70. Por las características particulares del asunto, esta Primera Sala apreció el interés legítimo de una forma diferenciada a como lo había hecho anteriormente, pues en los casos de interés legítimo fallados con anterioridad a este precedente, se habían resuelto controversias en torno a un *interés legítimo* relacionado con el goce *individual* de un derecho humano.
71. Así, se indicó que era posible concluir que para evaluar el interés legítimo de una persona en el juicio de amparo (que alega es colectivo) debe partirse de la naturaleza del derecho implicado y la relación particular que una sociedad colectiva pueda tener con la dimensión colectiva de dicho derecho.
72. En dicho precedente, esta Primera Sala estableció que para que las personas jurídicas puedan acudir al juicio de amparo en el que aduzcan un interés legítimo, deben acreditar que su objeto social tiene como finalidad verificar el cumplimiento del derecho que se pretende defender, en atención a que el artículo 107, fracción I, de la Constitución Política del país exige para acudir al juicio referido, la existencia de una especial situación frente al orden jurídico, por lo que ésta puede acreditarse con el vínculo entre el derecho humano reclamado y la persona que comparece en el proceso.
73. En efecto, en el caso de las asociaciones civiles el requisito que deben acreditar resentir es una afectación que no sea hipotética, conjetural o abstracta, sino que sea real, concreta o inminente, pero siempre propia, lo cual se satisface de una manera diferenciada. Requieren demostrar que su objeto social cubra actividades que se encuentran en estrecha relación con la dimensión colectiva o pública de los derechos humanos.

74. Esta Primera Sala ha determinado que los derechos suelen tener dos dimensiones: una individual, que consiste en la libertad o prestación aprovechable en lo individual por su titular –por ejemplo, el derecho a la educación tiene su dimensión individual en la obtención de los servicios educativos respectivos– y otra colectiva o pública, que consiste en todas aquellas actividades, deberes y prerrogativas involucradas alrededor de la primera dimensión –en el caso de la educación, las actividades realizadas por las asociaciones civiles para la promoción, vigilancia y perfeccionamientos de los servicios de educación.
75. De la sistematización de los citados precedentes, es posible advertir que el elemento común en todos los casos en los que se le reconoció interés legítimo a una asociación civil es que todos versan sobre la dimensión difusa o colectiva de los derechos implicados y, por ende, de una *estructura jurídica compleja* de los derechos invocados (por ejemplo, el derecho a la educación, la *dimensión colectiva* de la libertad de expresión y del carácter de *bien público* del medio ambiente, entre otros), en todos los cuales se destacó la importancia que tiene la sociedad civil en su protección. En otras palabras, en los precedentes análogos a este caso, se ha constatado que las quejas invocan un parámetro de control integrado por derechos humanos con una dimensión colectiva, en la cual se incluyen tareas que involucran a las personas morales privadas.
76. Por lo tanto, es posible concluir que, para evaluar el interés legítimo de una asociación civil en el juicio de amparo, debe partirse de la naturaleza del derecho implicado y de su relación particular con el objeto social de la misma (su estructura compleja, su plano social, su carácter de bien público o alguna característica análoga). Además, a diferencia de lo que sucede con el interés legítimo visto desde un plano meramente individual, aquí, en principio, no será relevante que la

AMPARO EN REVISIÓN 302/2020

afectación al derecho con el acto, ley u omisión reclamada sea más generalizada y que, consecuentemente, el beneficio del amparo también pueda alcanzar a más personas. Eso, en su caso, es una consecuencia del reconocimiento de ese interés legítimo.

77. Asimismo, cuando en el amparo se defienda un derecho humano por una asociación civil, ésta se encontrará involucrada dentro del espectro de ese derecho si en atención a su objeto social puede participar directa y activamente para realizar alguna de las actividades y obligaciones impuestas por la Constitución Política del país y los ordenamientos internacionales respecto a la efectividad de los derechos reclamados.
78. Aunado a lo anterior, en el referido precedente, así como recientemente, en el **amparo en revisión 7/2020**³⁷, se precisó que el interés legítimo de una asociación civil se puede acreditar a partir, tanto de pruebas específicas que se aportan al juicio (documentales, por ejemplo), como de otro tipo de pruebas, como son los *hechos notorios* sobre la actividad de la asociación de mérito. Es decir, no es necesaria forzosamente una prueba directa de tipo documental, por lo que dicho interés puede inferirse por la autoridad jurisdiccional a través de otro tipo de pruebas directas o indirectas.
79. En relación con este requisito, relativo a la demostración del ejercicio efectivo del objeto social de las personas jurídicas, esta Sala precisó que es un elemento que permite salvaguardar que el juicio de amparo se preserve como un medio de control concentrado, pues en caso contrario, las personas morales privadas podrían plantear preguntas de

³⁷ Resuelto el dieciséis de febrero de dos mil veintidós por mayoría de cuatro votos, de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente) y las Ministras Ana Margarita Ríos Farjat y Norma Lucía Piña Hernández, contra el voto particular del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, párrafos 166-171.

constitucionalidad de manera abstracta mediante la mera modificación de su objeto social.

80. De igual forma, se reiteró que la procedencia del juicio de amparo requiere de una afectación real, cualificada, actual y/o inminente y por ello no basta con comprobar que la quejosa ha adaptado su objeto social para incluir la realización de actividades cubiertas por el derecho o principios constitucionales invocados como parámetro de control, pues ello convertiría el requisito de procedencia en una mera formalidad, carente de valor constitucional alguno.
81. Asimismo, se destacó que el interés legítimo es un concepto amplio que permite la justiciabilidad de distintos actos y normas, incluidos aquellos respecto de los cuales la parte quejosa no es destinataria. Sin embargo, siempre se ha determinado que en esos casos debe acreditarse “una relación causal con la norma impugnada que no puede ser hipotética, conjetural o abstracta”. Así, se ha concluido que “debe tratarse de una afectación palpable y discernible objetivamente del análisis de la ley, al grado de ser calificable como una verdadera creación de la obra del legislador. El principio de división de poderes, que inspira el requisito de parte agraviada, obliga a los jueces a reconocer interés legítimo únicamente a la persona que acredite una afectación real en sentido cualitativo, pero también temporal, actual o inminente, nunca hipotético o conjetural”³⁸.

³⁸ Tesis aislada CLXXXII/2015, de rubro: ***“INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO. UNA PERSONA NO DESTINATARIA DE UNA NORMA LEGAL PUEDE IMPUGNARLA EN SU CALIDAD DE TERCERO, SIEMPRE Y CUANDO LA AFECTACIÓN COLATERAL ALEGADA NO SEA HIPOTÉTICA, CONJETURAL O ABSTRACTA”***. Datos de localización: Primera Sala. Décima época. Registro: 2009198. Derivó del Amparo en Revisión 216/2014, resuelto en sesión de 5 de noviembre de 2014, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente; Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente). Disidente: José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto particular.

82. Por lo tanto, en el precedente en cita se indicó que el requisito exigible a las personas morales privadas de demostrar el ejercicio de su objeto social, en aquella parte vinculada con el contenido constitucional invocado como parámetro de control constitucional, es la condición *sine qua non* para delimitar el poder de revisión judicial de las autoridades de amparo a aquellos *casos y controversias* que involucren una afectación jurídicamente relevante real y actual y es el presupuesto que se erige como garantía de que el poder judicial no incurra a aquel ámbito que tienen vedado como parte de una institución contra-mayoritaria: la revisión en abstracto y al margen de un caso concreto de los méritos de los órganos pertenecientes a las ramas políticas.
83. Pues bien, destacadas las consideraciones que se han expuesto en diversos precedentes en relación con el interés legítimo tratándose de asociaciones civiles, procede ahora exponer las razones por las cuales esta Primera Sala considera que la asociación quejosa sí cuenta con interés legítimo para acudir al juicio de amparo.

C. Análisis del caso concreto sobre el interés legítimo de la asociación quejosa

84. La asociación civil quejosa, a lo largo de su demanda de amparo, y en su respectiva ampliación, hizo manifiesta su inconformidad respecto a la declaratoria pública del Estado mexicano de recibir personas migrantes en proceso de solicitud de asilo en Estados Unidos de América³⁹; en particular, por la omisión de las autoridades responsables de no dar cumplimiento efectivo a los derechos de las personas migrantes, especialmente de niñas, niños y mujeres.

³⁹ Contendida en el comunicado 14 de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como el comunicado conjunto de la mencionada dependencia y de la Secretaría de Gobernación, intitulado: *El Gobierno de México reitera su postura ante medidas unilaterales de Estados Unidos en materia migratoria*, de doce de marzo de dos mil diecinueve.

85. La asociación quejosa plantea la vulneración de los derechos de las niñas, niños y mujeres migrantes que se encuentran en nuestro país en espera de su resolución de asilo en Estados Unidos de América, al argumentar que no conocen ni tienen certeza sobre su situación jurídica, ni sobre las posibilidades con las que cuentan para salvaguardar sus derechos, así como que carecen de la información necesaria para conocer los procedimientos o lineamientos bajo los cuales pueden sujetarse, por no encontrarse físicamente en el lugar donde se tramita su solicitud de asilo.
86. Es por ello que, de acuerdo con la asociación quejosa, ante la carencia de la información y atención jurídica necesarias, se vulneran los derechos de las personas migrantes a la certeza jurídica, acceso a la justicia, debido proceso, no devolución, y a contar con asesoría jurídica.
87. En este sentido, esta Primera Sala observa que los derechos aludidos por la asociación quejosa se traducen en el derecho a que las personas migrantes que defienden cuenten con certeza respecto a la situación jurídica que guardan en nuestro país, así como con los mecanismos necesarios para conocer el entorno legal y material en el que se encuentran.
88. En ese sentido, el derecho de las niñas, niños y mujeres migrantes a conocer con certeza su situación jurídica integra un parámetro de control que presenta un **contenido complejo y multifacético, con una dimensión colectiva**, dentro del cual se incluyen áreas que tutelan la **participación e involucramiento de la sociedad civil**.
89. Al respecto, conviene destacar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver la opinión consultiva OC-21/14, en sesión del diecinueve de agosto de dos mil catorce, señaló que cuando el artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

establece la existencia de un corpus iuris aplicable para las niñas y los niños:

la indicada norma es también prácticamente la única que, en la Convención, consagra una obligación no sólo para el Estado, sino también para la sociedad y la familia.

90. Así, refiriéndose a la materia migratoria, indicó que:

el estatuto de la niña o niño no se limita al ámbito de su relación con el Estado sino que se extiende a la que tenga o deba tener con su familia y toda la sociedad, relaciones estas últimas que el Estado debe, por su parte, posibilitar y garantizar y, en el caso de la niña o niño migrante, asegurarse de que los adultos no lo utilicen para sus propios fines migratorios y que, si ello, pese a todo, aconteciere, en definitiva no resulte perjudicarlo.

91. Por su parte, el párrafo onceavo del artículo 4º constitucional, inmediatamente después de consagrar los derechos de los niñas y niños, establece que:

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

92. De igual forma, en la *Recomendación General no. 26 sobre las trabajadoras migrantes*, se señaló que si bien los Estados tienen derecho a controlar sus fronteras y reglamentar la migración, deben hacerlo a través de la promoción de procedimientos de migración seguros y la obligación de respetar, proteger y facilitar el ejercicio de los derechos de la mujer en todas las etapas del ciclo migratorio y se estableció como una de las responsabilidades comunes de los países de origen y destino promover la participación activa de las organizaciones no gubernamentales en la formulación, aplicación, supervisión y evaluación de esas políticas⁴⁰.

⁴⁰ CEDAW. *Recomendación General no. 26 sobre las trabajadoras migrantes*, punto 3 y 23.

93. Asimismo, de acuerdo con el *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de las personas migrantes (A/HRC/41/38) Los efectos de la migración en las mujeres y niñas migrantes: una perspectiva de género*, se recomendó que a fin de asegurar el respeto de sus derechos, los Estados deben atraer la participación de las organizaciones pertinentes de la sociedad civil en la formulación, aplicación y examen de las políticas que rigen la migración para asegurar que tengan en cuenta sus necesidades específicas⁴¹.
94. Finalmente, cabe destacar que conforme al último párrafo del artículo 2 de la Ley de Migración⁴², para la formulación de la política migratoria, se dispone que deben recogerse las demandas y los posicionamientos, entre otros, de la sociedad civil organizada.
95. De lo referido anteriormente se advierte que la sociedad civil tiene injerencia en las decisiones en torno a la política migratoria, en la que se pueden ver involucrados los derechos que reclaman de los niños, niñas y mujeres migrantes.
96. Por tanto, podemos advertir que el derecho de las personas migrantes que alega la recurrente, en especial de los niños, niñas y mujeres, no sólo tiene una dimensión individual, sino también una **dimensión colectiva**, que se proyecta sobre una red de relaciones jurídicas que involucran a la sociedad civil y que se reflejan en el deber correlativo que tienen todas las personas para tomar en consideración el interés superior de la niñez y el ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres, así como en participar en los procesos de transformación

⁴¹ Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes A/HRC/41/38, punto 80, inciso h.

⁴² El Poder Ejecutivo determinará la política migratoria del país en su parte operativa, para lo cual deberá recoger las demandas y posicionamientos de los otros Poderes de la Unión, de los gobiernos de las entidades federativas y de la sociedad civil organizada, tomando en consideración la tradición humanitaria de México y su compromiso indeclinable con los derechos humanos, el desarrollo y la seguridad nacional, pública y fronteriza.

AMPARO EN REVISIÓN 302/2020

social para revertir las estructuras políticas, sociales y políticas que históricamente han excluido a las personas migrantes como un grupo vulnerable.

97. Ahora, por lo que hace al **requisito** consistente en la demostración de que la asociación quejosa ha ejercido **efectivamente su objeto social**, esta Sala observa que se encuentra **satisfecho**.
98. En efecto, de las constancias de autos se observa la existencia de la copia certificada del acta de asamblea constitutiva, de la que se desprende que los fines perseguidos en su objeto social se encaminan a proteger, promover y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes, entre ellas, niños, niñas, mujeres y otros grupos en situación de vulnerabilidad.
99. Para ello, la asociación les proporciona apoyos y/o beneficios, y realiza toda clase de actividades para mejorar sus condiciones de subsistencia y desarrollo, como la atención a requerimientos básicos de alimentación, vestido y vivienda. Además, apoya en la defensa jurídica y promoción de los derechos humanos de este grupo, brinda orientación social, educación, salud y capacitación para el trabajo.
100. De igual forma, la asociación civil ofrece instalaciones, conferencias, talleres y cursos a las personas migrantes, y elabora estudios que contribuyen al mejoramiento de sus competencias, capacidades y habilidades. Asimismo, coordina acciones con autoridades federales, locales y municipales a favor del desarrollo de este sector de la población.
101. Aunado a lo anterior, se destaca que la asociación quejosa tiene por objeto promover e incentivar la generación de políticas públicas que aborden las problemáticas de las personas migrantes, así como

contribuir a la elaboración de iniciativas de ley relativas al fenómeno migratorio.

102. Para cumplir con los fines previstos en su objeto social, la asociación obtiene, canaliza, gestiona y aplica los recursos financieros, públicos y privados, nacionales y extranjeros, con especial atención a los grupos en situación de vulnerabilidad, entre los que se destacan las personas migrantes.

103. De lo señalado anteriormente esta Primera Sala observa que la 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.

104. Asimismo, de acuerdo con su página de internet, entre sus atribuciones se encuentran: promover la migración segura para las mujeres a través del acceso a la justicia, así como el desarrollo y la instrumentación de políticas públicas y programas que beneficien a las mujeres en la migración⁴³. De igual forma, prevé dentro de sus ejes principales de acción: brindar atención, asesoría y/o acompañamiento jurídico a las mujeres en la migración y sus familias en derecho migratorio, derecho familiar y derecho binacional (México/Estados Unidos/Centroamérica)⁴⁴.

105. Además, la asociación civil quejosa cuenta con interés para acudir al juicio de amparo, a la luz del derecho a defender los derechos humanos. En efecto, recientemente, al resolver el amparo en revisión 1031/2019⁴⁵,

⁴³ ******, Asociación Civil. Clínica jurídica <https://*****.org/clinica-juridica/>

⁴⁴ ******, Asociación Civil. Objetivos de la ******: ¿Quiénes somos? <https://*****.org/quienes-somos/>

⁴⁵ Que dio origen a la tesis número 1a. XIII/2022 (11a.) de rubro: **“DERECHO A LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS. CONSTITUYE UN DERECHO AUTÓNOMO RECONOCIDO POR EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL”**. Datos de localización: Primera Sala. Undécima

esta Primera Sala reconoció que, como parte de los mecanismos para consolidar los postulados de la democracia, es fundamental la protección y garantía del derecho de las personas, individual o colectivamente, a "defender los derechos humanos", que consiste en llevar a cabo cualquier labor o acción tendente al reconocimiento de los derechos humanos en su conjunto o de algunos de éstos, ya sean los derechos civiles, políticos, sociales, económicos o culturales.

106. En ese sentido, como ha quedado establecido, la asociación quejosa realiza diversas acciones directas para la protección de los derechos humanos de diversos grupos de personas, entre ellas, las niñas, niños y mujeres migrantes. Por ende, en atención a su derecho a defender los derechos humanos, debe considerársele con interés legítimo para acudir al juicio de amparo.

107. En ese sentido, contrario a lo sostenido por el Juez de Distrito, esta Primera Sala considera que **las omisiones reclamadas sí afectan la esfera jurídica de la 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.

108. Se afirma lo anterior, pues, como se indicó, la 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

época. Mayo de 2022. Registro: 2024650. Derivó de la resolución del Amparo en revisión 1031/2019. 19 de enero de 2022. Unanimidad de cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones, por consideraciones adicionales, y reservó su derecho para formular voto concurrente en el que se separa de las consideraciones contenidas en la presente tesis, y Ana Margarita Ríos Farjat, quien formuló voto concurrente, y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente en el que se separa de las consideraciones contenidas en la presente tesis, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

física de la población migrante, lo que guarda congruencia con lo exigido en el juicio de amparo.

109. En efecto, en párrafos precedentes se señaló que la asociación civil se constituyó con la finalidad de proteger los derechos humanos de los grupos en situación de vulnerabilidad (incluida la población migrante), particularmente, el derecho a que reciban asesoría y acompañamiento jurídico, lo que abre la posibilidad de que, ante la probable concesión del amparo, se actualice un beneficio tangible tanto para la asociación quejosa—el ejercicio de su objeto social en relación con los derechos alegados— como para la colectividad que defiende, traducido en la observancia de esos derechos de la población migrante.

110. Lo anterior es así, porque impedir a la asociación quejosa el acceso al juicio de amparo implicaría que incumpliera uno de los fines para los que fue creada o, bien, incidiría en las condiciones en que la asociación quejosa da cumplimiento a dichos fines.

111. Aunado a lo anterior, debe destacarse que estos fines no sólo están establecidos como parte de su objeto social en su acta constitutiva, sino que han sido ejercidos efectivamente por la asociación quejosa, tal como se advierte de algunas de las actividades que ha realizado en defensa de los derechos de las personas migrantes, especialmente a favor de los niños, niñas y mujeres migrantes, las cuales se advierten de los documentos que anexó a su demanda de amparo⁴⁶ y de su página electrónica, como hechos notorios:

⁴⁶ Ejemplares de material institucional impreso; ejemplar de libro impreso de título: “*Un viaje sin rastros. Mujeres migrantes que transitan por México en situación irregular*”. Gabriela Díaz Prieto y Gretchen Kuhner; folleto del grupo de trabajo sobre política migratoria; ejemplares de publicaciones realizadas por la asociación quejosa en el marco de un proyecto con ONU Mujeres: “*Legislación mexicana y derechos de las trabajadoras migrantes. Un análisis del cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y su recomendación general n.*”

Promoción de juicios de amparo a favor de personas migrantes:

- **Amparo indirecto *******. El dieciséis de abril de dos mil veinte, el ***** y otras organizaciones de la sociedad civil promovieron juicio de amparo, en el que solicitaron la suspensión de plano y de oficio contra la privación de libertad, la tortura y los tratos crueles hacia las personas en contexto de movilidad humana ejercidos dentro de las estaciones migratorias pertenecientes al Instituto Nacional de Migración. Además, se reclamó la omisión de emitir medidas para prevenir y mitigar la propagación del virus del SARS-Cov-2 (COVID-19)⁴⁷.
- **Amparo indirecto *******. El once de mayo de dos mil veinte, el ***** y otras organizaciones de la sociedad civil promovieron demanda de amparo contra la omisión del Consejo de Salubridad General y de la Secretaría de Salud Federal de dictar las medidas preventivas indispensables y de carácter general en beneficio de las personas en movilidad para detectar, contener, evitar el contagio y la propagación del virus del SARS-Cov-2 (COVID-19), así como la omisión de dictar y aplicar los protocolos de salud que deben seguirse para la internación de las personas en movilidad en Chihuahua, con motivo de la contingencia sanitaria motivada por el mencionado virus⁴⁸.

26 sobre trabajadoras migrantes en la legislación”; “Derechos de las trabajadoras migrantes en México en la Planeación Nacional 2013-2018”, y “Compromisos de México con los derechos humanos de las trabajadoras migrantes”; publicaciones institucionales en línea: “Guía para desarrollar legislación migratoria con perspectiva de género en México.”; “¿Ahora hacia dónde? Los retos que enfrentan las familias de migrantes transnacionales entre EUA y México.”; “Guía para las familias transnacionales. Procesos de custodia y trámites de identidad para madres y padres retornados a México.”; “Familias centroamericanas en México.”; ejemplos de convenios celebrados con otras organizaciones e instituciones públicas: “Convenio. Iniciativa de defensa transfronteriza: familias separadas, padres y madres deportados. Celebrado con Justice in Motion. 2018.”; “Convenio de colaboración con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.”; documentos de participación en el Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación: “Minuta de la Tercera sesión ordinaria de 2018. 26 de octubre de 2018.” “Grupo de Trabajo para la implementación de Alternativas al Alojamiento para Niños, Niñas y Adolescentes en Situación de movilidad. Consejo Consultivo de Política Migratoria. 23 de noviembre de 2018.”

⁴⁷ El mismo día, el Secretario en funciones de Juez Primero de Distrito en Materia Administrativa concedió la suspensión de plano y de oficio a efecto de preservar la vida y la salud de las personas en situación de migración y las solicitantes de protección internacional que se encuentran reclusas en las estaciones migratorias.

⁴⁸ El dieciséis de agosto de dos mil veintiuno, el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Chihuahua reconoció el interés legítimo de las asociaciones civiles quejasas, incluyendo el del ***** , y concedió el amparo para efecto de que el Consejo de Salubridad General emita las acciones necesarias tendientes a la prevención, contención y atención de

- **Amparos indirectos promovidos ante el Juzgado Segundo de Distrito en Materia Administrativa en Tabasco y el Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México**⁴⁹. El tres de septiembre de dos mil veintiuno, el ***** y otras organizaciones de la sociedad civil promovieron demanda de amparo contra las deportaciones masivas de personas migrantes provenientes de los Estados Unidos de América hacia el sur y centro de México. Las asociaciones señalan que una vez en México, las personas son trasladadas vía terrestre a la frontera con Guatemala por agentes del Instituto Nacional de Migración y la Guardia Nacional sin recibir información sobre la posibilidad de solicitar protección en México, lo que vulnera su derecho al debido proceso, el derecho de asilo y el principio internacional de *no devolución*, además de que no toma en consideración el interés superior de la niñez ni la perspectiva de género.

Promoción de quejas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos:

- **Queja ***** ante Comisión Nacional de los Derechos Humanos**⁵⁰. El trece de abril de dos mil veinte, el ***** y otras organizaciones de la sociedad civil presentaron una queja ante este organismo, con el objeto de que emita un pronunciamiento a favor del derecho a la libertad y a la salud de las personas migrantes y solicitantes de protección internacional en el contexto de la contingencia sanitaria por COVID-19.
- **Queja ante Comisión Nacional de los Derechos Humanos**⁵¹. El veintiséis de agosto de dos mil veintiuno, el ***** y otras organizaciones de la sociedad civil presentaron una queja ante este organismo, con el objeto de que se pronuncie sobre las deportaciones masivas de personas migrantes provenientes de los Estados Unidos hacia el sur y centro de México realizadas a inicios del mes de agosto, mismas que consideran vulneran el

la enfermedad respiratoria relacionada con el virus SARS-Cov-2 (COVID-19) en beneficio de la población migrante.

⁴⁹ Estos amparos continúan en trámite ante los juzgados de distrito correspondientes.

⁵⁰ Información obtenida del Informe sobre los efectos de la pandemia de COVID-19 en las personas migrantes y refugiadas: Violaciones a Derechos Humanos documentadas por Organizaciones Defensoras y Albergues de México, p.10.

⁵¹ Esta información se obtuvo del comunicado de 8 de septiembre de 2021 de la página oficial del ***** , A.C. Disponible en: https://*****.org/2021/09/08/oscs-presentan-queja-ante-cndh-y-amparo-ante-expulsiones-aereas-de-personas-migrantes-desde-eua-al-sur-de-mexico-bajo-titulo-42/

derecho al debido proceso, el derecho de asilo y el principio de no devolución.

Publicaciones en materia migratoria:

- Informe **“México no es un tercer país seguro: Cómo el gobierno de EUA busca eludir su responsabilidad de protección de personas solicitantes de asilo y se la impone a México”** de 2015⁵², del que se advierte un análisis profundo del tema en el que se exaltan las consecuencias negativas para el bienestar de la población migrante expulsada de los Estados Unidos.
- Publicación conjunta de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres “ONU Mujeres” y la asociación quejosa del documento técnico **“Compromisos de México con los Derechos Humanos de las Trabajadoras Migrantes”** en enero de 2016⁵³. Documento en el que se sistematizaron las recomendaciones emitidas al Estado Mexicano por el Sistema de Naciones Unidas en materia de protección de trabajadoras migrantes así como las acciones relacionadas con su cumplimiento, para lo cual se generaron nuevas recomendaciones, además de exponer las principales barreras que enfrentan las trabajadoras migrantes en el país como discriminación en el mercado laboral, discriminación por razón de género en el lugar de trabajo, restricciones a la libertad de movimiento y limitaciones en materia de acceso a la salud y educación tanto para ellas como para sus hijos e hijas.
- Documento **“Propuestas y recomendaciones para la construcción de una agenda migratoria y de asilo en México”** elaborado en septiembre de 2018 con la participación de *********, Institución de Asistencia Privada y la asociación quejosa⁵⁴, a través del cual, con base en investigaciones y estudios en la materia, emitieron diversas recomendaciones y propuestas al Estado Mexicano en materia de protección y acceso a derechos en el territorio nacional de las mujeres y niños y niñas migrantes.

⁵² Recuperado de: https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/TERCE_PAIS.pdf

⁵³ Recuperado de: https://*****.org/documentos/COMPROMISOS-MEXICO-DERECHOS-HUMANOS-TRAB-MIGRANTES-para-difusi%C3%B3n.pdf

⁵⁴ Recuperado de: http://pendientesenmigracion.*****.org/wp-content/uploads/2019/07/Propuestas-y-recomendaciones-para-la-construcci%C3%B3n-de-una-agenda-migratoria-y-de-asilo-en-M%C3%A9xico.pdf

- Publicación “**Recursos para entender el protocolo Quédate en México**” de julio de 2019⁵⁵, que contiene un análisis de los efectos de su ejecución en el país con respecto a la población migrante expulsada de los Estados Unidos, y la afectación en la observancia de sus derechos humanos.

112. Conforme a lo anterior, queda demostrada la actividad constante realizada por la asociación civil quejosa en beneficio y protección de los derechos humanos de la población migrante, en especial de niños, niñas y mujeres, tal como se estableció en su objeto social; cuestión que se traduce en la existencia de un interés particular que tiene como objetivo la promoción y defensa de los derechos humanos de personas migrantes.

113. Por tanto, contrario a lo determinado por el Juez de Distrito en la sentencia recurrida, y opuesto a lo que la recurrente adherente alega, **la asociación quejosa sí cuenta con interés legítimo** para la promoción del juicio de amparo indirecto.

114. En tales condiciones, al no actualizarse la causal de improcedencia relativa al interés legítimo, esta Primera Sala procede al estudio de los agravios relativos a la actualización de la diversa causal que también se invocó en la sentencia recurrida, consistente en que los actos reclamados no pueden ser materia de estudio en un juicio de amparo porque constituyen política exterior, la cual es facultad y obligación del Presidente de la República y que la misma sólo puede ser revisada por el Senado de la República.

⁵⁵Recuperado de: https://*****.org/attachments/2019/Recursos-para-entender-el-Protocolo2019.pdf

V.II. Segunda interrogante:

- **¿Los actos reclamados son facultad exclusiva del Poder Ejecutivo y por ello resultaría improcedente su análisis en un juicio de amparo?**

115. La **respuesta** a esa interrogante es en **sentido afirmativo, pero sólo por cuanto hace a los actos reclamados consistentes en los comunicados y declaración conjunta** emitidos por la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación, ya que tales documentos se encuentran enmarcados en el ámbito de la política exterior.

116. Con la finalidad de explicar las razones por las cuales se llega a esa conclusión, el presente apartado se aborda de la siguiente forma: **A)** en primer término, se expone el marco normativo sobre política exterior y política migratoria; **B)** en segundo lugar, se establece si la política migratoria puede ser considerada de manera diferenciada a la política exterior; **C)** posteriormente, se precisan cuáles son los actos reclamados que sí constituyen política exterior y respecto de los cuales procede confirmar el sobreseimiento decretado; **D)** luego se indican cuáles actos no debieron sobreseerse al no ser política exterior y, **E)** finalmente, al resultar procedente el juicio en relación con estos últimos actos reclamados, previo al estudio de fondo, se analizarán las diversas causales de improcedencia que no fueron estudiadas por el Juez de Distrito, derivado del sobreseimiento decretado.

A. Marco normativo sobre política exterior y política migratoria

117. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la **política exterior** consiste en aquellas decisiones públicas que el gobierno de un Estado adopta en función de los intereses nacionales y

en relación con los demás actores del ámbito internacional, las cuales pueden versar sobre cualquier materia, pues en ningún caso, se prevé una prohibición o restricción en sentido contrario⁵⁶.

118. En ese orden, la política exterior también puede ser definida como el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional⁵⁷.

119. Entre sus elementos se encuentran:

- **Carácter estatal.** Sólo puede instruirse por los Estados, ya que son los únicos que pueden ejercerla, pues cuentan con capacidad tanto jurídica, como política.
- **Imposibilidad de disociarla de la política interior.** Ambas se interfieren mutuamente ya que constituyen dos facetas de una misma realidad política de un país.
- **Fijación de fines u objetivos.** En la política exterior debe incorporarse la utilización de los medios más adecuados para el logro de sus objetivos⁵⁸.

⁵⁶ **Controversia Constitucional 66/2010**, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de 29 de enero de 2013 por mayoría de nueve votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza. Los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Margarita Beatriz Luna Ramos votaron en contra.

⁵⁷ Calduch, Rafael. (1993). *Dinámica de la Sociedad Internacional*. Editorial CEURA. Madrid, p. 3.

⁵⁸ *Ídem*, pp. 3-4.

120. En suma, **la política exterior** puede considerarse como el conjunto de decisiones y acciones, por el que cada Estado define su conducta y establece objetivos que trascienden sus fronteras o que pueden repercutir al interior de las suyas; y que se realiza con el objeto de aprovechar el entorno internacional para el mejor cumplimiento de los fines trazados en aras del bien general de la nación y de su desarrollo, así como de la búsqueda del mantenimiento de relaciones armoniosas con el exterior⁵⁹.

121. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 89, fracción X, de la Constitución Política del país, es facultad del Presidente de la República “*dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales*”.

122. Asimismo, dicha fracción dispone que, en la conducción de tal política, deberá observar los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

123. Adicional a dicha facultad, la Constitución Política del país prevé expresamente las siguientes facultades presidenciales relacionadas con la dirección de la política exterior:

- Nombrar y remover a los embajadores y cónsules generales (artículo 89, fracciones II y III).

⁵⁹ Hernández-Vela Salgado, Edmundo, (2002). *Diccionario de Política Internacional*. Tomo II, Letras J–Z, 6ª Edición, Editorial Porrúa, México, p. 935

- En materia de defensa nacional, le compete declarar la guerra (artículo 89, fracción VIII) y disponer de la guardia nacional y la totalidad de la fuerza armada (artículo 89, fracciones VI y VII); permitir la salida de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas (artículo 76, fracción III).
- Celebrar empréstitos en los marcos señalados por el Congreso de la Unión (artículo 73, fracción VIII).
- Realizar viajes al extranjero informando o con autorización del Senado o la Comisión Permanente (artículo 88).

124. De lo anterior se desprende que al Ejecutivo Federal, en su carácter de titular de la dirección de la política exterior del Estado mexicano, le corresponde establecer, mantener, cambiar o terminar una multiplicidad de relaciones con otros Estados y otros sujetos del derecho internacional⁶⁰.

125. Por otro lado, de acuerdo con el artículo 76 constitucional, el Senado tiene la facultad de “*analizar la política exterior*” desarrollada por el Presidente, con base en los informes anuales que éste y la Secretaría de Relaciones Exteriores rindan, así como “*aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas*” que suscriba el Presidente y aprobar los nombramientos de personas embajadoras y Cónsules Generales.

126. Por su parte, la **política migratoria**, de acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones, se traduce en “*las leyes y políticas*

⁶⁰ Cfr. Medina García, Aldo Rafael; Cervantes Bravo, Irina Graciela. (2016). *La facultad del Presidente de la República para dirigir la política exterior*. El Cotidiano, núm. 197, mayo-junio, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, México, pp. 7-14.

relativas al movimiento de las personas". Estas políticas incluyen: "los viajes y los movimientos temporales, la inmigración, la emigración, la nacionalidad, los mercados laborales, el desarrollo económico y social, la industria, el comercio, la cohesión social, los servicios sociales, la salud, la educación, la aplicación de la ley, las políticas exteriores y mercantiles y las políticas humanitarias"⁶¹.

127. En similar sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "Corte Interamericana") ha entendido por política migratoria aquella constituida por todo acto, medida u omisión institucional (leyes, decretos, resoluciones, directrices o actos administrativos) que versa sobre la entrada, salida o permanencia de población nacional o extranjera dentro de su territorio⁶².

128. En el caso mexicano, la política migratoria tiene su fundamento constitucional en lo dispuesto por los artículos 11, 33 y 73, fracción XVI.

129. El artículo 11 constitucional reconoce el derecho a la libertad de tránsito y residencia, el cual implica que toda persona puede entrar o salir del país, viajar por su territorio y mudarse de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, permiso o autorización. Esta libertad únicamente podrá limitarse por las resoluciones que emita la autoridad judicial en materia penal o civil, o por la autoridad administrativa de acuerdo con lo previsto en las leyes en materia de emigración, inmigración y salubridad

⁶¹ Organización Internacional para las Migraciones. (2015). *Marco de Gobernanza sobre la Migración*, documento C/106/40; y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2013). *Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional*, p. 9.

⁶² 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, nota al pie 82, y Opinión Consultiva 18/03. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. 17 de septiembre de 2003, párr. 163.

en general, así como sobre personas extranjeras perniciosas residentes en el país.

130. El artículo 33 constitucional, por su parte, establece que son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce la Constitución Política del país. Asimismo, que el titular del poder ejecutivo federal, previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo.

131. Mientras que el artículo 73, fracción XVI de la Constitución Política del país faculta al Congreso de la Unión para regular las materias de nacionalidad, condición jurídica de las personas extranjeras, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general.

132. En ese sentido, la Ley de Migración, reglamentaria de los anteriores artículos constitucionales, en su artículo 2, define la política migratoria del Estado como:

[E]l conjunto de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos determinados que con fundamento en los principios generales y demás preceptos contenidos en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados y convenios internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte y la presente Ley, se plasman en el Reglamento, normas secundarias, diversos programas y acciones concretas para atender el fenómeno migratorio de México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes[...]. [El resaltado es propio]

133. Asimismo, este artículo establece que los principios generales bajo los cuales deberá regirse la política migratoria son: el respeto irrestricto de los derechos humanos de las personas migrantes, nacionales y extranjeras, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad

y situación migratoria; equidad entre personas nacionales y extranjeras; integración social y cultural entre nacionales y extranjeros; principio de hospitalidad y solidaridad internacional; un enfoque integral acorde con la complejidad de la movilidad internacional de personas, entre otros.

134. Por su parte, los artículos 6 y 7 de la mencionada ley disponen que el Estado Mexicano garantizará el ejercicio de los derechos y libertades de las personas extranjeras reconocidos en la Constitución, en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado Mexicano y en las disposiciones jurídicas aplicables, con independencia de su situación migratoria. Asimismo, que la libertad de toda persona para ingresar, permanecer, transitar y salir del territorio nacional tendrá las limitaciones establecidas en los referidos ordenamientos legales y demás disposiciones jurídicas aplicables.

135. Al respecto, conviene precisar que la Corte Interamericana ha establecido de manera reiterada que es lícito que los Estados establezcan medidas atinentes al ingreso a su territorio y salida de él con respecto a personas que no sean nacionales suyas, siempre que dichas políticas sean **compatibles con las normas de protección de los derechos humanos**⁶³.

136. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el Estado está obligado al respeto y garantía de los derechos de las personas migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana, como son los derechos a la libertad y seguridad personal, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, al

⁶³ Cfr. 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, párr. 350; *Caso Vélez Loor vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párrafo 97, y Opinión Consultiva OC-18/03. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. 17 de septiembre de 2003, párrafo 168.

principio de igualdad y no discriminación, el derecho al acceso y a la procuración de justicia, entre otros⁶⁴.

137. Ahora bien, la formulación y dirección de esta política migratoria corresponde a la Secretaría de Gobernación, de conformidad con el artículo 4 del Reglamento de la Ley de Migración. Por lo tanto, las definiciones de la política migratoria deben verse reflejadas en las estrategias, programas, proyectos y acciones específicas emitidas por la Secretaría de Gobernación, mediante disposiciones administrativas de carácter general publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

138. Asimismo, en términos de lo dispuesto por el artículo 5 del citado reglamento, para la formulación de la política migratoria, la Secretaría de Gobernación deberá:

- Formular propuestas de política migratoria y recoger las demandas y los posicionamientos de los Poderes de la Unión, de los gobiernos de los municipios y de las delegaciones del Distrito Federal, de las dependencias y entidades cuyo ámbito de competencia se relacione con la materia migratoria, de las personas físicas, del sector académico y de la sociedad civil organizada;
- Analizar las recomendaciones formuladas por organismos internacionales en materia migratoria y de derechos humanos;
- Considerar lo dispuesto en los tratados y los convenios internacionales en la materia de los cuales sea Parte el Estado mexicano, y
- Analizar las propuestas que se realicen ante la Secretaría.

B. Diferencia entre política migratoria y política exterior

139. En primer término, debe decirse que la política interna y exterior de un Estado están estrechamente vinculadas, pues como se refirió

⁶⁴ CIDH. *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. 30 de diciembre de 2013. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 48/13, p. 144 y 145.

previamente, ambas se interfieren mutuamente, en tanto constituyen facetas de una misma realidad política de un país⁶⁵.

140.La política interna se refiere a las medidas que toma un gobierno para enfrentar alguna situación en su país, así como el establecimiento de normas e instituciones encargadas de llevar a cabo las acciones respectivas. La exterior, por su parte, alude a la posición que adopta un Estado en el ámbito global, así como las medidas que ejercen los organismos internacionales⁶⁶.

141.La diferencia entre ambas responde, entonces, a la diversidad de formas y órganos que participan en la elaboración de una y otra, así como a sus diferentes destinatarios. Mientras la política interior se dirige a las personas y grupos de una misma sociedad estatal, la política exterior está orientada principalmente a permitir la vinculación entre Estados⁶⁷.

142.Conforme a lo anterior, a juicio de esta Primera Sala, **no toda política migratoria que adopte el Estado mexicano constituye, en estricto sentido, política exterior.**

143.Lo anterior en virtud de que una vez que el titular del Ejecutivo Federal realiza las acciones relacionadas con la política exterior en temas

⁶⁵ Sobre este punto, cobra relevancia lo que menciona el autor Duroselle, respecto a que “no existe ningún acto de política extranjera que no tenga un aspecto de política interna”. Cfr. Duroselle, Jean-Baptiste (1998). *Todo imperio perecerá. Teoría sobre las relaciones internacionales*. Fondo de Cultura Económica, México.

⁶⁶ Cfr. Velázquez Flores, Rafael. (2017). *Política exterior y derechos humanos en México: tendencias a finales del siglo XX y prioridades a inicios del XXI*. Revista IUS, vol.11, no.40 jul./dic, México. Disponible en línea: Scielo <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472017000200137>

⁶⁷ Caldach, Rafael. (1993). *Dinámica de la Sociedad Internacional*. Editorial CEURA. Madrid, p. 3.

migratorios, ello a su vez, **genera efectos diferenciados en el ámbito interno y, por tanto, tales efectos escapan de la política exterior.**

144. Como se indicó en el apartado previo, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley de Migración, las políticas migratorias constituyen:

*El conjunto de **decisiones** [...] para alcanzar objetivos determinados que con fundamento en los principios generales y demás preceptos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados y convenios internacionales en los que el Estado Mexicana sea parte y la presente Ley, se **plasman en el Reglamento, normas secundarias, diversos programas y acciones concretas para atender el fenómeno migratorio de México** [...].*

145. De lo anterior, es posible desprender que la 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.

146. Esta conclusión se refuerza con la lectura de diversas disposiciones de la Ley de Migración y su Reglamento (artículos 4 y 5) previamente referidas, las cuales establecen que corresponde a la Secretaría de Gobernación la formulación y dirección de la política migratoria en el ámbito interno.

147. En ese sentido, se puede señalar que la 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)**⁶⁸.

⁶⁸ Juan Carlos Pereira (Coord.). (2008). *Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior*. Editorial Ariel, España, p. 788.

- 148.**En ese sentido, la política migratoria puede ser vista desde dos diferentes ángulos: exterior e interior.
- 149.**En el **aspecto exterior**, como se vio, 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 —como más adelante se analiza—, no es susceptible de control constitucional.
- 150.**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, como se desarrollará en los siguientes apartados, sí puede ser materia de análisis control constitucional vía juicio de amparo.
- 151.**En conclusión, la política exterior se refiere a las decisiones adoptadas por un país que trascienden sus fronteras y que tienen la finalidad de cumplir objetivos en beneficio del desarrollo de su nación, así como mantener relaciones con los demás Estados; mientras que la política migratoria son aquellas acciones relacionadas con la movilidad de las personas que transitan de un país a otro.
- 152.**Ahora bien, derivado de las acciones que un Estado puede adoptar en relación con su política exterior en temas migratorios, la formulación, proceso de toma de decisiones e instrumentalización de esas decisiones son susceptibles de generar efectos diferenciados en el ámbito interno, y ante su implementación por parte de diversas autoridades pueden impactar en el goce de los derechos humanos de las personas migrantes. Es por ello que, como más adelante se aborda,

es en este ámbito interno en que esta Suprema Corte se encuentra en condiciones de analizar la posible afectación a los derechos de las personas migrantes a la luz de la materia de inconformidad expresada por la asociación quejosa.

C. Actos reclamados que constituyen política exterior

153. Una vez hechas las anteriores precisiones, procede ahora exponer las razones por las que, como se anunció, esta Primera Sala considera que algunos de los actos reclamados sí constituyen política exterior, al ser facultad exclusiva del Poder Ejecutivo⁶⁹.

154. A fin de dar mayor claridad a dicho estudio, en el siguiente cuadro se precisan los actos reclamados que se tuvieron como existentes y respecto de los cuales, el Juez de Distrito consideró que resultaba improcedente el juicio de amparo porque constituían política exterior:

Autoridades responsables	Actos reclamados
Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de Gobernación	<p>a) Comunicado conjunto de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de Gobernación titulado <i>“El Gobierno de México reitera su postura ante medidas unilaterales de Estados Unidos en Materia Migratoria”</i> de doce de marzo de dos mil diecinueve.</p>
Secretaría de Relaciones Exteriores	<p>b) Comunicado No. 014 titulado <i>“Posicionamiento de México ante la decisión del Gobierno de EUA de implementar la sección 235(b)(2)(c) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad”</i>, de veinte de diciembre de dos mil dieciocho.</p>

⁶⁹ Se anunció en sentido afirmativo solo por lo que hace a los actos reclamados atinentes a los comunicados y declaración conjunta.

	c) La declaración conjunta México-E.U.A. de siete de junio de dos mil diecinueve .
Secretaría de Gobernación y Subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación	d) Política migratoria en la que se está recibiendo a personas migrantes en proceso de solicitud de asilo en Estados Unidos de América y su ejecución.
Comisionado del Instituto Nacional de Migración	e) La instrumentación y ejecución de la política migratoria consistente en la recepción de personas migrantes en proceso de solicitud de asilo en los Estados Unidos de América.

155. Del cuadro anterior se advierte que tres actos reclamados (**a, b y c**) son relativos a comunicados y declaración que se emitieron como postura de México, en torno a la decisión del gobierno norteamericano sobre la sección 235(b)(2)(c) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad, mediante la cual está en posibilidad de devolver a personas extranjeras (no mexicanas) a nuestro país para que éstas lleven desde ahí su proceso migratorio ante Estados Unidos de América.

156. En los comunicados de referencia se determinó que por razones humanitarias se admitirá, de manera temporal, el ingreso de ciertas personas extranjeras a México provenientes de Estados Unidos por un puerto de entrada o que hubieren sido aprehendidas entre puertos de entrada; que hayan sido entrevistadas por las autoridades migratorias, y que tengan un citatorio para presentarse ante una persona juzgadora migratoria norteamericana. Se indicó que dichas personas podrían permanecer de manera temporal en el país y gozar plenamente de sus derechos y libertades, entre ellos, solicitar un permiso para trabajar y tener acceso a servicios legales.

157. Asimismo, se señaló que la decisión de admitir o rechazar el ingreso de personas extranjeras a nuestro país era en ejercicio de su soberanía y

que México únicamente mantendría una relación de coordinación con el gobierno estadounidense con la finalidad de reconocer y proteger los derechos constitucionales y convencionales de las personas migrantes; haciendo especial énfasis en que las decisiones de aquel país eran unilaterales y que México no las compartía.

158. En cuanto a la declaración conjunta emitida por nuestro país con el gobierno estadounidense, titulada *“Declaración Conjunta México Estados Unidos”*, se señalaron diversas acciones para asegurar el cumplimiento de la Ley en México e instrumentar la implementación de la sección 235(b)(2)(c) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad, estadounidense.

159. Por lo que hace a los restantes actos reclamados (**d y e**), estos están relacionados con las actuaciones atribuidas a las autoridades responsables derivado de la instrumentación y ejecución de la política migratoria que se está implementando para la recepción de las personas migrantes en proceso de solicitud de asilo en Estados Unidos de América.

160. Bajo tal precisión, y conforme a las diferencias precisadas respecto a la política exterior y la política migratoria, esta Primera Sala considera que, contrario a lo afirmado por la asociación quejosa, y acorde con lo expuesto por la autoridad adherente, es correcta la declaratoria de improcedencia que señaló el Juez de Distrito en la sentencia que se revisa, respecto de los actos reclamados señalados con las letras **a), b)** y **c)** consistentes en los **comunicados** y **declaración conjunta**, atribuidos a la Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de Gobernación, puesto que efectivamente se enmarcan dentro de la denominada política exterior, de tal forma que no pueden ser materia de control constitucional.

- 161.** En efecto, los documentos impugnados en cuestión, **por su carácter, contenido y por la autoridad** que los ha emitido, **constituyen actos de política exterior no susceptibles de analizarse en vía de amparo indirecto.**
- 162.** Esta Primera Sala coincide en este punto con lo indicado por el Juez de Distrito, en cuanto a que, en términos de los artículos 89, fracción X, y 76, fracción I, de la Constitución Política del país, corresponde de manera exclusiva al Ejecutivo Federal dirigir la política exterior, a través de las Secretarías de Estado correspondientes, y al Senado de la República analizar el desarrollo de dicha política.
- 163.** En ese sentido, dichos actos no pueden ser analizados en abstracto en vía jurisdiccional, sino que corresponde al Senado ejercer la revisión de la política exterior adoptada por el Estado mexicano en materia de migración.
- 164.** Lo anterior es así, pues en esos documentos se determinó que por razones humanitarias México admitirá, de manera temporal, el ingreso de ciertas personas extranjeras provenientes de Estados Unidos por un puerto de entrada o que hubieren sido aprehendidos entre puertos de entrada; que hayan sido entrevistadas por las autoridades migratorias, y que tengan un citatorio para presentarse ante un juez migratorio norteamericano. Se indicó que dichas personas podrían permanecer de manera temporal en el país y gozar plenamente de sus derechos y libertades, entre ellos, solicitar un permiso para trabajar y tener acceso a servicios legales.
- 165.** En términos de lo dispuesto por los artículos 28, fracciones I y II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como el artículo 2 del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ésta es una dependencia del Ejecutivo Federal, a la que le corresponde

ejecutar la política exterior de México. Además de promover, propiciar y coordinar las acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal, dirigir el Servicio Exterior Mexicano e intervenir en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones de los que el país sea parte. En particular, dicha Secretaría cuenta a su vez con una Subsecretaría para América del Norte, la cual tiene como principal función la relación de México con Estados Unidos de América y Canadá, así como los asuntos de protección y servicios consulares, y los vínculos con las comunidades mexicanas en dichos países⁷⁰.

166. En cuanto a la declaración conjunta, igualmente se considera que la misma constituye un acto de política exterior, en tanto que en ella se acordaron compromisos bilaterales entre Estados Unidos de América y México en materia migratoria, en ejercicio de la facultad exclusiva del Ejecutivo Federal de dirigir la política exterior.

167. Atendiendo a lo anterior, a juicio de esta Primera Sala, el comunicado y declaración conjunta referidos constituyen política exterior, pues fueron emitidos por la Secretaría de Relaciones Exteriores, cuya principal función es conducir la política exterior; es decir, se trata de actuaciones **con la finalidad de expresar el posicionamiento oficial de México frente a la medida adoptada en aquel país**⁷¹.

168. Por otro lado, respecto al comunicado marcado con la letra **a)** emitido de manera conjunta por la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación, titulado: *“El Gobierno de México reitera su postura ante medidas unilaterales de Estados Unidos en materia*

⁷⁰ Artículos 8 y 9 del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

⁷¹ Respecto al tema relativo a las declaraciones unilaterales de los Estados, véase: los *“Principios rectores aplicables a las declaraciones unilaterales de los Estados capaces de crear obligaciones jurídicas”*. Informe del Grupo de Trabajo de la Comisión de Derecho Internacional. A/CN.4/L.703. 20 de julio de 2006.

*migratoria del 12 de marzo del mismo año*⁷², igualmente esta Primera Sala considera **que no constituye un acto susceptible de analizarse en el juicio de amparo**, pues en el mismo se señaló que nuestro país mantendría una relación de coordinación con el gobierno estadounidense con la finalidad de reconocer y proteger los derechos constitucionales y convencionales de las personas migrantes; haciendo especial énfasis en que las decisiones de aquel país eran unilaterales y que México no las compartía.

169. Esta Primera Sala considera que tal comunicado también constituye un acto de política exterior porque se advierte que fue emitido con la finalidad principal de **reiterar la postura inicialmente adoptada por el gobierno de México frente a la decisión unilateral de Estados Unidos de América.**

170. En efecto, el documento en cuestión se constrictó a expresar mayores razones respecto a que México decidía recibir a las personas migrantes, no mexicanas, dentro de su territorio, en ejercicio de su soberanía, así como el énfasis en que la decisión de Estados Unidos de América era unilateral y que México no las compartía; esto es, su finalidad fue **expresar una postura oficial hacia el exterior sobre la política adoptada por el gobierno norteamericano.**

171. Por tanto, esta Primera Sala considera que fue correcto el sobreseimiento en el juicio respecto a dichos actos reclamados, al traducirse en una facultad exclusiva del Ejecutivo Federal.

172. Sin que asista razón a la quejosa en cuanto a que el Juez de Distrito fue contradictorio al referir por una parte que resultaba improcedente el

⁷² El Gobierno de México reitera su postura ante medidas unilaterales de Estados Unidos en materia migratoria. Fecha: 12 de marzo de 2019. Disponible en línea: <<https://www.gob.mx/sre/prensa/el-gobierno-de-mexico-reitera-su-postura-ante-medidas-unilaterales-de-estados-unidos-en-materia-migratoria?idiom=es>>

análisis de tales actos por parte de los tribunales, y por la otra que sí podrían revisar la actuación de la autoridad hasta el momento en que de manera particular afectase la esfera jurídica de las personas gobernadas.

173. Lo anterior es así, ya que esta consideración deriva precisamente de que la política exterior puede ser **implementada o instrumentada** a través de distintas actuaciones que involucran a diversas autoridades; es decir, la consideración del juez de amparo se refiere a cuando alguna autoridad materialice lo anunciado en los documentos reclamados. Por lo tanto, esta Primera Sala considera que no existe contradicción en la declarativa del juez de amparo.

174. En tales condiciones, **se confirma el sobreseimiento** en relación con la causal relativa a que la política exterior no puede ser susceptible de análisis en un juicio de amparo por ser facultad exclusiva del Poder Ejecutivo, **únicamente** por cuanto hace a los actos reclamados identificados con las letras **a), b) y c)** relativos a:

- a)** El comunicado conjunto titulado *“El Gobierno de México reitera su postura ante medidas unilaterales de Estados Unidos en materia migratoria”* de doce de marzo de dos mil diecinueve.
- b)** El comunicado número 014, titulado *“Posicionamiento de México ante la decisión del Gobierno de EUA de implementar la sección 235(b)(2)(c) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad”*, de veinte de diciembre de dos mil dieciocho.
- c)** La declaración conjunta emitida por nuestro país con el gobierno estadounidense, titulada *“Declaración Conjunta México Estados Unidos”* de siete de junio de dos mil diecinueve.

D. Actos reclamados que no constituyen política exterior, sino política migratoria

- 175.** Por lo que ve a los actos reclamados restantes, identificados con las letras **d)** y **e)**, atinentes a **las actuaciones** derivadas de los comunicados y declaración conjunta, en relación con la recepción de las personas migrantes en proceso de solicitud de asilo en Estados Unidos de América, en cuanto a **su instrumentación y ejecución**, asiste razón a la asociación quejosa porque como lo refiere, **no se actualiza la causal de improcedencia de mérito**.
- 176.** En el caso, como se vio, se acreditó la existencia de dos comunicados y una declaración conjunta, por virtud de las cuales México establece su política exterior en cuanto a la decisión del gobierno estadounidense de enviar personas migrantes solicitantes de asilo a nuestro país. Actuaciones sobre las cuales, como se ha indicado, el juicio de amparo es improcedente, pues constituyen la postura del estado mexicano frente a la decisión de otro país.
- 177.** Sin embargo, derivado de dicha postura, la asociación quejosa reclama las actuaciones de las autoridades responsables⁷³, 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.
- 178.** En efecto, como se indicó en el marco referencial antes descrito, no toda política migratoria que adopte el Estado mexicano constituye, en estricto sentido, política exterior. Lo anterior en virtud de que una vez que el titular del Ejecutivo Federal realiza las acciones relacionadas con la

⁷³ Titular y Subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación y Comisionado del Instituto Nacional de Migración.

política exterior en temas migratorios, ello, a su vez, genera efectos diferenciados en el ámbito interno, en cuanto a la formulación, proceso de toma de decisiones y una acción de control de la ejecución de esas decisiones.

179. En el caso, las 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.

180. Una 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.

181. Como lo aduce la asociación quejosa en sus agravios, el Juez de Distrito, al sobreseer en el juicio respecto de todos los actos reclamados, consideró la política migratoria de recepción de personas, como parte de la política exterior y, en virtud de ello, dijo que el juicio resultaba improcedente porque constituía una facultad exclusiva del Presidente de la República.

182. Sin embargo, los actos precisados anteriormente no son facultad exclusiva del Presidente del país, ya que en términos de lo dispuesto por la Ley de Migración y su Reglamento, su formulación e implementación corresponde a la Secretaría de Gobernación, con la participación de otras autoridades.

183. En tales condiciones, los actos reclamados atinentes a la recepción de personas migrantes en proceso de solicitud de asilo en los Estados

Unidos de América, su instrumentación y ejecución [actos marcados con los incisos **d)** y **e)**], atribuidos al Titular y Subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación, y Comisionado del Instituto Nacional de Migración **sí son susceptibles de ser analizados en el juicio de amparo.**

184. Finalmente, esta Primera Sala no soslaya que la Secretaría de Gobernación, como autoridad recurrente adherente, plantea en sus agravios que el juzgador de amparo incorrectamente tuvo por no rendido su informe justificado de la ampliación de demanda presentada por la asociación quejosa, y en consecuencia por presuntivamente cierto el acto reclamado. Además, dice que el juzgador de amparo apreció indebidamente el acto reclamado consistente en la *política migratoria* al tenerlo por cierto, ya que indica que al rendir su informe justificado negó el acto porque no constituye una política migratoria.

185. Tales argumentos no pueden ser analizados porque se encuentran dirigidos a controvertir consideraciones de la sentencia recurrida que le perjudican, las cuales en todo caso debió impugnarlas a través del recurso de revisión principal, que es el medio de defensa específico previsto en la Ley de Amparo para obtener la revocación de los puntos decisorios de una resolución que causa perjuicio a cualquiera de las partes⁷⁴.

⁷⁴ Estas consideraciones se retoman de la tesis P./J. 28/2013 (10a.), de rubro: **“REVISIÓN ADHESIVA. LOS AGRAVIOS RELATIVOS DEBEN CONSTREÑIRSE A LA PARTE CONSIDERATIVA DEL FALLO RECURRIDO QUE ESTÁ RELACIONADA CON EL PUNTO RESOLUTIVO QUE FAVORECE AL RECURRENTE”**. Datos de localización: Tribunal Pleno. Décima época. Registro: 2005101. Derivó de la Contradicción de tesis 300/2010, resuelta en sesión de 28 de mayo de 2013, por mayoría de seis votos. En contra de los emitidos por los Ministros: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente). Ausentes: Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Encargado del engrose: Alberto Pérez Dayán.

186. En consecuencia, como lo señaló la asociación quejosa, y contrario a lo señalado por la recurrente adhesiva, fue incorrecto que el Juez de Distrito decretara el sobreseimiento respecto a los actos reclamados relativos a la recepción de personas migrantes en proceso de solicitud de asilo en los Estados Unidos de América, su instrumentación y ejecución.

187. Derivado de lo anterior, esta Primera Sala se encuentra en aptitud de levantar el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito por lo que, en vía de consecuencia, en ejercicio de su competencia originaria, se revoca la sentencia recurrida en esa parte y se procede al estudio de las causales de improcedencia no analizadas, de la demanda, así como de la resolución del juicio.

E. Estudio de las causales de improcedencia alegadas por las autoridades responsables y no analizadas por el Juez de Distrito

188. En términos de lo establecido en el artículo 93, fracción I, segundo párrafo de la Ley de Amparo⁷⁵, tomando en consideración que han sido analizadas las causales de improcedencia que invocó el Juez de Distrito en la sentencia recurrida, procede ahora analizar los diversos motivos de improcedencia alegados por las autoridades responsables al rendir sus informes justificados, cuyo estudio fue omitido en la sentencia recurrida, en virtud de que tuvo por acreditadas las causales que ya han sido estudiadas por esta Primera Sala.

⁷⁵ **Artículo 93.** Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes:

I. Si quien recurre es el quejoso, examinará, en primer término, los agravios hechos valer en contra del sobreseimiento decretado en la resolución recurrida.

Si los agravios son fundados, examinará las causales de sobreseimiento invocadas y no estudiadas por el órgano jurisdiccional de amparo de primera instancia, o surgidas con posterioridad a la resolución impugnada; [...]

189. Las autoridades responsables (Secretaría de Gobernación y Subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración de esa Secretaría) invocaron como causales de improcedencia las relativas a la imposibilidad de producir efectos restitutorios en la sentencia que conceda el amparo (artículo 61 fracción XXIII, en relación con el artículo 217 de la Ley de Amparo) y a la extemporaneidad de la demanda de amparo (artículo 61 fracción XIV de la Ley de Amparo).

E.1. Causal de improcedencia relativa a la imposibilidad de producir efectos restitutorios en la sentencia que conceda el amparo

190. En cuanto a la causal relativa a la imposibilidad de producir efectos restitutorios en la sentencia que conceda el amparo, las autoridades responsables señalan que, en términos de la jurisprudencia P./J.90/97⁷⁶, el juicio de amparo es improcedente porque existe imposibilidad de producir efectos restitutorios.

191. Las responsables señalan que para la procedencia del juicio de amparo es ineludible que la sentencia protectora que se dicte pueda producir la restitución a la parte agraviada en el pleno goce de la garantía violada, de manera que se restablezcan las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

192. Refieren que un eventual fallo protector obligaría a las autoridades responsables a actuar en términos de la exigencia de la parte quejosa, cuya pretensión se traduce en que las personas migrantes extranjeras que se encuentren en territorio nacional que hayan solicitado asilo al

⁷⁶ De rubro: ***“IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SE ACTUALIZA CUANDO EXISTE LA IMPOSIBILIDAD JURÍDICA DE QUE SE PRODUZCAN LOS EFECTOS RESTITUTORIOS DE LA SENTENCIA CONCESORIA QUE EN SU CASO SE DICTE”***. Datos de localización: Tribunal Pleno. Novena época. Registro: 197245. Derivó del Amparo en Revisión 2871/96, resuelto en sesión de 19 de junio de 1997, por unanimidad de nueve votos. Ausentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

gobierno de Estados Unidos de América, le sean protegidos, garantizados y restituidos los derechos a un debido proceso en la substanciación de su solicitud de asilo, y a la no devolución.

193. Por lo tanto, consideran que la consecuencia material de una sentencia favorable obligaría a que las personas migrantes extranjeras que solicitaron asilo tengan que seguir ineludiblemente su procedimiento en el territorio de los Estados Unidos de América y, en ese sentido, a que aquellas personas no sean devueltas por el gobierno de ese país, ya sea a su país de origen, o bien, al territorio nacional, cuestión que resulta jurídica y materialmente imposible, ya que a fin de colmar una eventual ejecutoria protectora, se tendrían que dar efectos extraterritoriales a su fallo, puesto que involucra actos cuyo imperio tiene eficacia en territorio ajeno, por haber sido emitidos por autoridades extranjeras.

194. Esta Primera Sala considera que no favorecen a los intereses de las autoridades responsables los argumentos de referencia dado que la sentencia de amparo sí podría tener efectos restitutorios que beneficien a la asociación quejosa. Al respecto, conviene precisar que en el caso no se juzgan los posibles actos u omisiones que pudieran atribuirse a Estados Unidos de América, porque hacerlo implicaría ejercer jurisdicción de manera extraterritorial, pues las sentencias que emite cualquier país, como esta Suprema Corte, son actos de soberanía y, por serlo sólo tienen **fuerza y autoridad en el territorio en que ese Estado ejerce su poder soberano**⁷⁷.

195. En ese sentido, como se indicó en apartado previo, el análisis del presente amparo en revisión se constriñe a analizar las obligaciones de

⁷⁷ De acuerdo con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los Estados Partes de la Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción [...]

las autoridades competentes en el ámbito interno⁷⁸, específicamente respecto a los actos reclamados relativos a la **instrumentación y ejecución de la política migratoria** adoptada por el estado mexicano.

196. Por lo tanto, dado que la materia de análisis del presente asunto no aborda cuestión alguna que gire en torno a la decisión del gobierno estadounidense de enviar a las personas migrantes solicitantes de asilo a nuestro país⁷⁹, no pueden prosperar los argumentos que plantean las responsables, pues los efectos de la concesión del amparo que en su caso se otorgarían, se limitarían al ámbito interno y no tendrían efectos extraterritoriales.

197. Además, como se indicó, los efectos de una eventual sentencia de amparo concesoria se verán reflejados indefectiblemente sobre el derecho de la asociación quejosa de defender los derechos humanos de las personas migrantes, pues la quejosa tiene como actividad la protección de los derechos de ese grupo, por lo que un efecto concesorio favorecerá su pretensión.

E.2. Causal de improcedencia relativa a la extemporaneidad de la demanda

198. En cuanto a la diversa causal de improcedencia relativa a la extemporaneidad en la presentación de la demanda de amparo, las autoridades responsables señalan que si bien la asociación quejosa indicó hacerse sabedora del Comunicado Conjunto de la Secretaría de

⁷⁸ De acuerdo con el artículo 8 de los Principios de Maastricht, se entiende por una obligación extraterritorial: **a)** obligaciones relativas a las acciones u omisiones de un Estado, llevadas a cabo dentro o fuera de su propio territorio, que afecten el disfrute de los derechos humanos fuera de su territorio; y **b)** obligaciones de carácter global establecidas en la Carta de las Naciones Unidas y en instrumentos de derechos humanos que requieran la adopción de medidas, por separado y conjuntamente mediante la cooperación internacional, para realizar los derechos humanos de manera universal.

⁷⁹ Decisión con la cual la asociación quejosa alega que no se cumple el principio de no devolución, derecho al debido proceso y derecho a la integridad de las personas migrantes solicitantes de asilo en Estados Unidos de América.

Relaciones Exteriores y de la Secretaría de Gobernación el doce de marzo de dos mil diecinueve, lo cierto es que tuvo conocimiento de la política reclamada en fecha anterior a la señalada.

199. Al respecto, indican que la asociación quejosa adjuntó a su demanda diversos documentos de los que se advierte que ha realizado pronunciamientos en torno a su inconformidad con la política migratoria reclamada⁸⁰, por lo que consideran que, por lo menos desde el veinte de diciembre de dos mil dieciocho o veintisiete de febrero de dos mil diecinueve, tuvo conocimiento de dicha actuación, de tal suerte que la presentación de la demanda resulta extemporánea.

200. Es **infundado** lo aducido por las autoridades responsables.

201. En su demanda de amparo, la asociación quejosa indicó que el doce de marzo de dos mil diecinueve, fecha en que se emitió el comunicado conjunto entre la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores, de título *“El Gobierno de México reitera su postura ante medidas unilaterales de Estados Unidos en materia migratoria”*, tuvo conocimiento de la política migratoria adoptada por México.

202. El cuatro de abril de dos mil diecinueve, la asociación quejosa acudió al juicio de amparo en el que impugnó, entre otros aspectos, ese pronunciamiento y sus consecuencias. Ahora bien, a juicio de esta Primera Sala, la presentación de la demanda no resulta extemporánea

⁸⁰ Tales documentos son: *Carta Pública de 1 de diciembre de 2018, dirigida al Presidente de México, Secretaria de Gobernación y Secretario de Relaciones Exteriores; Comunicado de prensa OSCs de EUA y México llaman al gobierno mexicano a no participar en medidas que limitan acceso al asilo, de 21 de diciembre de 2018; y notas periodísticas intituladas: “México debe rechazar presiones de EU sobre violar derechos de migrantes: ONG”, de 27 de febrero de 2019, “El gobierno de AMLO se convirtió en cómplice de una política que viola el derecho de protección internacional” de 20 de diciembre de 2018.*

porque si bien la asociación realizó diversos pronunciamientos públicos sobre su inconformidad con la política migratoria adoptada por el Estado mexicano, lo cierto es que la política que se impugna genera efectos de **tracto sucesivo**.

203. De acuerdo con lo señalado por la asociación quejosa, su reclamo es que la actuación de recibir a las personas migrantes se traduce en una violación sistemática de los derechos de las personas que están en esa situación; razón por la cual, atribuyó a las autoridades la formulación y ejecución de dicha política, así como diversas omisiones por generar incertidumbre sobre sus efectos jurídicos.

204. En ese sentido, conviene precisar que un acto u omisión tiene efectos de tracto sucesivo cuando éstos se prolongan en el tiempo sin poder precisar hasta cuándo quedan definitivamente consumados. Lo anterior porque ello genera que se coloque a la parte quejosa en una situación de incertidumbre jurídica que impide establecer un punto de partida para contabilizar el plazo cierto y fatal de quince días para presentar la demanda de amparo.

205. En el caso, esta Primera Sala no cuenta con suficientes elementos que le permitan conocer con absoluta certeza que los efectos de los actos reclamados hayan quedado consumados, pues observa que, por sus propias características, sus efectos son prolongados, por lo que no sería dable contabilizar un plazo.

206. Lo anterior aunado a que, como lo refirió la quejosa en su demanda, en el comunicado conjunto de doce de marzo de dos mil diecinueve, emitido por la Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría de Gobernación, se reafirmó la postura expresada por nuestro país el

veinte de diciembre de dos mil dieciocho⁸¹, por lo que aquél constituye un nuevo acto vinculado a éste.

207. Asimismo, esta Primera Sala advierte que posteriormente, el siete de junio de dos mil diecinueve, se realizó una declaración conjunta entre el gobierno de México y los Estados Unidos de América en el que se comprometieron a tomar diversas acciones para asegurar el cumplimiento de la Ley en México y la implementación de la sección 235(b)(2)(c) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad, estadounidense. Actuación que también constituyó materia de reclamo por parte de la asociación quejosa, puesto que dicho documento se encontraba vinculado al inicialmente reclamado.

208. Documentos respecto de los cuales, la asociación quejosa consideró como puntos de partida del reclamo planteado en su demanda de amparo, por lo que, a juicio de esta Primera Sala la presentación de la demanda de amparo debe considerarse oportuna.

209. Finalmente, cabe destacar que esta Primera Sala no inadvierte que el pasado veinticinco de octubre, la Secretaría de Relaciones Exteriores emitió el comunicado número 41, en el que da noticia de que el ocho de agosto del presente año, el Departamento de Seguridad Nacional estadounidense (DHS, por sus siglas en inglés) informó que, a partir de esa fecha, comenzaría el fin de la implementación del programa migratorio que nos ocupa.

210. Dicha información podría dar lugar a considerar que con motivo de ello se actualizaría la cesación de los efectos del acto reclamado; sin

⁸¹ Comunicado No. 014 de la Secretaría de Relaciones Exteriores, titulado “Posicionamiento de México ante la decisión del Gobierno de EUA de implementar la sección 235(b)(2)(c) de su Ley de Inmigración y Nacionalidad”

embargo, en el comunicado de referencia, la Secretaría de Relaciones Exteriores reconoce lo siguiente:

El Gobierno de México, a través de la SRE, ha venido verificando que se otorgue la atención humanitaria necesaria a las personas migrantes participantes en el programa, incluyendo la administración de pruebas para COVID-19 y la atención de casos positivos, y seguirá garantizando su adecuada estancia y protección en territorio nacional en esta etapa de terminación de la implementación de la Sección 235 (b)(2)(C) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad de los Estados Unidos.

211. De lo anterior se advierte que si bien es cierto el país norteamericano ha decidido poner fin al programa de envío de personas migrantes a nuestro país y que ello motivará a que no ingresen más personas bajo esta modalidad a México, lo cierto es que debe tomarse en cuenta que derivado de la implementación del programa de mérito ingresaron muchas personas que aún se encuentran en nuestro país y que aún siguen en espera de la resolución de su situación. Además, del comunicado en comento se advierte que México se compromete a seguir garantizando la adecuada estancia y protección en territorio nacional de esas personas, en esta etapa de terminación.

212. En virtud de lo anterior se considera que no es procedente sobreseer bajo el supuesto de cesación de los efectos del acto reclamado, pues aún prevalece la situación que dio origen al reclamo de la asociación quejosa, ya que con la terminación del programa migrante no se destruyen de manera total los efectos que ha provocado las omisiones que reclama.

213. Hecho el análisis anterior, y tomando en consideración que esta Primera Sala no advierte de oficio que se actualice diversa causa de improcedencia a las abordadas, lo conducente es avocarse al estudio de fondo del asunto.

VI. ESTUDIO DE FONDO

214. En términos del artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo, así como del estudio integral de la demanda de amparo, se precisa que los actos reclamados materia de estudio son los siguientes⁸²:

- a) Las omisiones administrativas en relación con el deber de proteger los derechos de las personas migrantes durante la instrumentación y ejecución de su recepción en nuestro país en su calidad de migrantes en proceso de solicitud de asilo en los Estados Unidos de América (política migratoria),
- b) La omisión de publicar esa política migratoria en el Diario Oficial de la Federación, y
- c) La omisión de incidir y solicitar la incorporación de la perspectiva de género en la elaboración de esa política migratoria.

215. Ahora, como inicialmente se indicó, cabe tener presente que si bien la posición adoptada por el gobierno mexicano de recibir a las personas migrantes solicitantes de asilo en Estados Unidos de América, podría reflejar una actuación solidaria y benéfica para la población migrante, al decidir recibirla por cuestiones humanitarias, lo cierto es que, como se precisará a continuación, la materia de inconformidad de la asociación quejosa atiende a las omisiones que imputa a las autoridades

⁸² Actos respecto de los cuales, en apartados anteriores se consideró procedente el juicio de amparo indirecto promovido en su contra y en los que también se incluirá el análisis de los argumentos de la asociación quejosa en torno a la **omisión de publicar esa política migratoria en el Diario Oficial de la Federación** y la **omisión** de incidir y solicitar la incorporación de la **perspectiva de género en su elaboración**, pues en relación con estos últimos actos el Juez de Distrito sobreseyó por inexistencia y la asociación recurrente afirma que las autoridades responsables cuentan con las facultades para ejercerlos, por lo que involucran un análisis de fondo propio del presente apartado.

AMPARO EN REVISIÓN 302/2020

involucradas en el desarrollo de esa recepción, con las cuales alega se han transgredido los derechos de las personas migrantes.

216. Por tanto, conviene precisar que la litis en el estudio de fondo del presente asunto se limitará a analizar los argumentos de la asociación quejosa en relación con los actos reclamados que en párrafos anteriores quedaron precisados, atinentes a las omisiones en torno a la política migratoria consistente en la instrumentación y ejecución de la recepción de personas migrantes en proceso de solicitud de asilo en los Estados Unidos de América.

217. Esta Primera Sala considera que los argumentos de la asociación quejosa son **fundados** y suficientes para **conceder el amparo solicitado** porque, tal como lo alega en su demanda de amparo, las 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.

218. La quejosa señala que las autoridades responsables, al aceptar en territorio nacional a las personas migrantes solicitantes de asilo en Estados Unidos de América, no garantizan su protección; cuestión que como asociación civil busca garantizar y vigilar.

219. La quejosa alude que la Secretaría de Gobernación, en conjunto con el Instituto Nacional de Migración, implementaron una política migratoria a través del establecimiento de un procedimiento de recepción de personas migrantes, pero que la misma no ha sido publicada en el Diario

Oficial de la Federación, sino que únicamente proviene de comunicados emitidos por las autoridades señaladas como responsables.

- 220.** Asimismo, indica que las autoridades han sido omisas en establecer los lineamientos que se deben seguir para la debida implementación de esa recepción, a efecto de garantizar la protección de los derechos humanos de las personas que se reciben en el territorio nacional, lo que a la vez atenta contra el trabajo de asesoría y apoyo que la asociación civil quejosa brinda a las personas migrantes.
- 221.** Aduce que las mujeres migrantes están más expuestas a la violencia generalizada que se vive en el país, por la condición específica que las caracteriza y que, por ello, debe incluirse una perspectiva de género en la política migratoria adoptada por las responsables para su recepción.
- 222.** De esta manera, concluye que la actuación de las autoridades se traduce en una mera declaración de buena voluntad que no basta para cumplir el mandato del artículo 1º constitucional.
- 223.** De lo anterior se puede advertir que el reclamo de la asociación quejosa radica sustancialmente en que la implementación, instrumentación y ejecución de la decisión adoptada por el estado mexicano, respecto a la recepción de personas migrantes solicitantes de asilo en Estados Unidos de América, no se puede traducir en un cumplimiento de sus obligaciones en la materia, ya que han sido omisas en establecer los lineamientos respectivos para garantizar la protección de sus derechos humanos en el territorio nacional.
- 224.** En otras palabras, lo que la asociación quejosa plantea es que las autoridades responsables han sido omisas en ejercer sus atribuciones para definir y publicar el procedimiento por medio del cual se recibirán a las personas migrantes, así como los mecanismos por virtud de los

AMPARO EN REVISIÓN 302/2020

cuales brindarán el apoyo que se menciona en los comunicados reclamados, aunado a que no han acatado su obligación de verificar que el marco de ese procedimiento se realice con perspectiva de género.

225. Para justificar las razones por las cuales se considera que asiste razón a la asociación quejosa, el presente apartado se estructura en el siguiente orden:

- A.** En primer término, se analiza el marco normativo interno e internacional en relación con las obligaciones en materia de política migratoria que, de acuerdo con la asociación quejosa, no han sido cumplidas por las autoridades responsables;
- B.** Posteriormente, se analiza si las autoridades responsables han incurrido en las omisiones destacadas por la asociación quejosa, a partir de la doctrina jurisprudencial de esta Suprema Corte en relación con las omisiones administrativas, y
- C.** Finalmente, se desarrolla la obligación de aplicar la perspectiva de infancia y adolescencia, de género y de discapacidad en el cumplimiento, ejecución e implementación de la política migratoria.

A. ¿Existen las obligaciones en materia de política migratoria que atribuye la quejosa a las autoridades responsables?

226. De acuerdo con el marco normativo interno e internacional que en seguida se desarrolla, la respuesta **es en sentido afirmativo**.

227. En efecto, las autoridades responsables **sí** cuentan con facultades para instrumentar la política migratoria del país y su respectiva publicación en el Diario Oficial de la Federación y tienen el deber de establecer estrategias y lineamientos en materia de protección y defensa de

derechos humanos de las personas migrantes que se encuentren en México, en especial de niños, niñas y mujeres migrantes, deber en el que se encuentra la inclusión de una perspectiva de género.

228. Para dar sustento a esta respuesta, se procede a analizar el marco normativo interno e internacional en materia de política migratoria, de donde derivan las obligaciones que tienen las autoridades responsables en dicha materia.

Marco normativo interno e internacional en política migratoria

229. Como se indicó en apartados previos, el artículo 11 y 33, en relación con el diverso 73, fracción XVI, de la Constitución política del país constituyen la base constitucional de las normas secundarias que reglamentan la entrada, salida y permanencia de personas extranjeras, del territorio nacional.

230. Con sustento en dichas normas, el Congreso de la Unión expidió la Ley de Migración, en la cual se establecen las facultades de control, verificación y revisión migratoria a cargo del Instituto Nacional de Migración.

231. De la exposición de motivos de la aludida Ley de Migración, publicada en el Diario Oficial de la Federación de veinticinco de mayo de dos mil once, se advierte que se tuvo como propósito regular la política migratoria en un contexto de mayor apertura a la globalización y la integración regional; así como fortalecer la protección de los derechos y la seguridad de las personas migrantes nacionales y extranjeras, reconociéndolas como sujetas de derechos; simplificar y ordenar procedimientos para atender de mejor manera y en forma expedita la elevada movilidad internacional de personas y en particular los diversos

procesos migratorios que concurren en el país; y contribuir al desarrollo económico, social y cultural de nuestro país.

232. Asimismo, se propuso regular la movilidad internacional de personas extranjeras en su sentido más amplio en cuanto a la internación y legal estancia y tránsito en el país. Los ejes o principios que se tomaron en cuenta, según se advierte de la exposición de motivos son:

1. **Enfoque integral** acorde con la complejidad de la movilidad internacional de personas, que atienda las diversas manifestaciones de migración en México como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, considerando sus causas estructurales y sus consecuencias inmediatas y futuras.

2. Responsabilidad compartida con los gobiernos de los diversos países y entre las instituciones nacionales y extranjeras involucradas en el tema migratorio.

3. Congruencia de manera que el Estado mexicano garantice la vigencia de los derechos que reclama para sus connacionales en el exterior, en la admisión, ingreso, permanencia, tránsito, deportación y retorno asistido de extranjeros en su territorio. De esta forma se respalda la fuerza moral en los reclamos que hace el país en foros internacionales y en el plano nacional y multilateral para favorecer la protección de los derechos de los mexicanos en el extranjero, independiente de su situación migratoria.

4. **Respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sin importar su situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, en todas las etapas del procedimiento migratorio, así como a víctimas de delitos.**

5. Hospitalidad y solidaridad internacional, con las personas que necesitan un nuevo lugar de residencia temporal o permanente debido a condiciones extremas en su país de origen que ponen en riesgo su vida o su convivencia, de acuerdo con la tradición mexicana en este sentido, los tratados y el derecho internacional.

6. Facilitación de la movilidad internacional de personas, salvaguardando el orden y la seguridad. Este principio reconoce el aporte de los migrantes a las sociedades de origen y destino. Al mismo tiempo, pugna por fortalecer la contribución de la autoridad migratoria a la seguridad pública y fronteriza, a la seguridad regional y al combate contra el crimen organizado, especialmente en el combate al tráfico o secuestro de migrantes, y a la trata de personas en todas sus modalidades.

- 233.** Sobre esa base, la Ley de Migración y su reglamento, el Reglamento de la Secretaría de Gobernación, y el Manual de Organización General de esa Secretaría, establecen el marco normativo bajo el cual debe regirse la política migratoria nacional, así como los principios, atribuciones y facultades de las autoridades en la materia, incluyendo las correspondientes a la Secretaría de Gobernación y a su Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración, al Instituto Nacional de Migración y al Instituto Nacional de las Mujeres.
- 234.** En el artículo 2 de la citada ley se establecen como principios generales bajo los cuales deberá regirse la política migratoria: el respeto irrestricto de los derechos humanos de las personas migrantes, nacionales y extranjeras, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria; equidad entre personas nacionales y extranjeras; integración social y cultural entre nacionales y extranjeros; principio de hospitalidad y solidaridad internacional; un enfoque integral acorde con la complejidad de la movilidad internacional de personas; interés superior de la niña, niño o adolescente y la perspectiva de género, entre otros.
- 235.** El artículo 4 de la misma ley menciona que, para su aplicación, la Secretaría de Gobernación podrá auxiliarse y coordinarse con las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuyas atribuciones estén vinculadas con la materia migratoria.
- 236.** Por su parte, el artículo 18 de la Ley de Migración establece que la *Secretaría de Gobernación* tiene, entre sus atribuciones en materia migratoria, la de **formular y dirigir la política migratoria del país**.
- 237.** Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 73 de la citada ley, la Secretaría de Gobernación deberá **implementar acciones que permitan brindar una atención adecuada a las personas migrantes**

que enfrentan situaciones de vulnerabilidad como son las niñas, niños y adolescentes, las mujeres, las víctimas de delitos, las personas con discapacidad y las adultas mayores.

238. En ese sentido, en el artículo 5 del Reglamento de la Ley de Migración se establece que la Secretaría de Gobernación deberá definir la política migratoria, a través de:

- Formular propuestas de política migratoria y recoger las demandas y los posicionamientos de los Poderes de la Unión, de los gobiernos de los municipios y de las delegaciones del Distrito Federal, de las dependencias y entidades cuyo ámbito de competencia se relacione con la materia migratoria, de las personas físicas, del sector académico y de la sociedad civil organizada⁸³.
- Analizar las recomendaciones formuladas por organismos internacionales en materia migratoria y de derechos humanos.
- Considerar lo dispuesto en los tratados y los convenios internacionales en la materia de los cuales sea Parte el Estado mexicano, y
- Analizar las propuestas presentadas ante la Secretaría, a través de los mecanismos dispuestos para ello.

239. Además, la Secretaría deberá **instrumentar acciones que permitan identificar y brindar una atención adecuada a las personas migrantes que enfrentan situaciones de vulnerabilidad** o que puedan requerir una atención o protección especial (artículo 185).

240. De igual forma, en términos de lo dispuesto por el artículo 18, fracción III, de la Ley de Migración, así como los artículos 4 y 5 de su Reglamento⁸⁴, la Secretaría tiene la facultad de **publicar en el Diario**

⁸³ El artículo 55, fracción III, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación establece que esta atribución le corresponde a la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas.

⁸⁴ **Ley de Migración**

Oficial de la Federación todas aquellas acciones en materia de política migratoria que establezcan requisitos para el ingreso de personas extranjeras al territorio nacional, así como las estrategias, programas, proyectos y acciones específicas que emita en esa materia.

241. En cuanto a la *Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración*, de acuerdo con el artículo 2, apartado A, y numeral 6 del Reglamento Interior de la Secretaría⁸⁵, le corresponde acordar con la persona Titular de la Secretaría los asuntos de su competencia, de las unidades administrativas y de los órganos administrativos desconcentrados que les sean adscritos.

242. Además, conforme al Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación es su facultad:

- Establecer políticas, estrategias y lineamientos en materia de protección y defensa de derechos humanos.

Artículo 18. La Secretaría tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria: [...] Establecer o suprimir requisitos para el ingreso de extranjeros al territorio nacional, mediante disposiciones de carácter general publicadas en el Diario Oficial de la Federación, tomando en cuenta la opinión de las autoridades que al efecto se establezcan en el Reglamento.

Reglamento de la Ley de Migración.

Artículo 4. La Secretaría formulará y dirigirá la política migratoria con base en los principios establecidos en el artículo 2 de la Ley.

Artículo 5. Las definiciones de la política migratoria se verán reflejadas en las estrategias, programas, proyectos y acciones específicas, emitidas por la Secretaría, mediante disposiciones administrativas de carácter general publicadas en el Diario Oficial de la Federación, en los términos de lo dispuesto por la Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.

⁸⁵ **Artículo 2.** Al frente de la Secretaría de Gobernación habrá una persona Titular de la misma quien, para el desahogo de los asuntos de su competencia, se auxiliará de:

A. Las personas servidoras públicas siguientes:

II. Titular de la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración;

Artículo 6. Las personas titulares de las Subsecretarías tienen las facultades genéricas siguientes:

I. Acordar con la persona Titular de la Secretaría los asuntos de su competencia, de las unidades administrativas y de los órganos administrativos desconcentrados que les sean adscritos;

- **Determinar directrices de coordinación que promuevan el trámite administrativo de las medidas que procuren el pleno respeto y las garantías para la protección de los derechos humanos** en las dependencias y entidades de la administración pública federal, para garantizar la consolidación de una cultura de respeto a los derechos humanos en el país.
- Definir preceptos generales en la determinación de programas, estrategias y acciones que aseguren la elaboración e implementación de políticas públicas en materia de derechos humanos, para consolidar una política de Estado transversal que permita la promoción, protección y defensa de las garantías constitucionales.
- Planificar dictámenes, programas y acciones de identificación del respeto a los derechos humanos y de los sectores de la población que demanden mayor asistencia en la materia, para fundamentar la elaboración de políticas públicas que permitan atender dichos derechos.
- Determinar las normas, criterios, sistemas y procedimientos de control y verificación migratoria de los extranjeros que se internen, salgan o permanezcan en el país, así como, los que pongan en riesgo la seguridad y la soberanía nacional, para asegurar la aplicación de las sanciones o expulsiones por incumplimiento a la legislación aplicable en la materia.

243. Por cuanto hace al *Instituto Nacional de Migración*, el artículo 19 de la Ley de Migración establece que es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, que 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, con base en los lineamientos que expida la misma Secretaría.

244. En el artículo 20 de la referida ley se establecen como atribuciones del Instituto en materia migratoria:

- **Instrumentar la política en materia migratoria.**
- Vigilar la entrada y salida de personas al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y revisar su documentación.
- Tramitar y resolver sobre la internación, estancia y salida del país de las personas extranjeras.
- Presentar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados para tal fin, a las personas extranjeras que lo ameriten conforme a las disposiciones de esta Ley, respetando en todo momento sus derechos humanos.
- Coordinar la operación de los grupos de atención a migrantes que se encuentren en territorio nacional.
- Proporcionar información contenida en las bases de datos de los distintos sistemas informáticos que administra.
- Gestionar la asignación de la clave única del registro de población para niñas, niños y adolescentes a quienes se les otorgue autorización de estancia como Visitantes por Razones Humanitarias o como Residentes.
- Recibir a niñas, niños y adolescentes mexicanos repatriados y de manera inmediata notificar a la Procuraduría de Protección y canalizar a la niña, niño o adolescente al Sistema DIF correspondiente.

245. Por otra parte, el artículo 30 de la Ley de Migración establece que las atribuciones del *Instituto Nacional de las Mujeres* son:

- **Realizar acciones interinstitucionales, de manera coordinada con el Instituto Nacional de Migración**, que permitan atender la problemática, así como la **prevención de la violencia contra las mujeres migrantes**, y avanzar en el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado Mexicano.
- Promover acciones dirigidas a mejorar la condición social de la población femenina migrante y la erradicación de todas las formas de discriminación en su contra.

AMPARO EN REVISIÓN 302/2020

- Proporcionar a las autoridades migratorias capacitación en materia de igualdad de género, con énfasis en el respeto y protección de los derechos humanos de las migrantes.

246. Conforme al numeral en cita, el *Instituto Nacional de las Mujeres* es un organismo auxiliar que tiene como facultad realizar acciones que permitan atender la prevención de la violencia contra las mujeres migrantes, avanzar en el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales, así como realizar acciones dirigidas a mejorar la condición social de la población femenina migrante y la erradicación de todas las formas de discriminación en su contra.

247. De acuerdo a la normativa legal antes descrita, tenemos que las autoridades responsables *Secretaría de Gobernación, Subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración de dicha Secretaría, Instituto Nacional de Migración e Instituto Nacional de las Mujeres*, **sí cuentan con la atribución de instrumentar la política migratoria del país, y su respectiva publicación en el Diario Oficial de la Federación**, ya de acuerdo a sus respectivas facultades se advierte que pueden actuar de manera coordinada con la finalidad de establecer estrategias y lineamientos **en materia de protección y defensa de derechos humanos de las personas migrantes** que se encuentren en nuestro país. De igual forma, se establecen claramente las obligaciones del Instituto Nacional de las Mujeres en materia de migración y perspectiva de género.

248. Ahora bien, a nivel internacional el *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular* establece que los Estados **se comprometen a responder a las necesidades de las personas migrantes que se encuentren en situaciones de vulnerabilidad**, que pueden derivarse de las circunstancias en que viajan o de las condiciones que enfrentan en sus países de origen, tránsito o destino, por lo que deberán prestarles asistencia y protección a sus derechos

humanos, de conformidad con las obligaciones de derecho internacional adquiridas⁸⁶.

249. Además, los Estados deberán establecer políticas integrales y alianzas que proporcionen a las personas migrantes que se encuentren en condición de vulnerabilidad, independientemente de su estatus migratorio, **el apoyo necesario en todas las etapas de la migración**. Lo anterior deberá realizarse **a través de la identificación, asistencia y protección de sus derechos humanos**, en particular cuando se trate de mujeres que corren riesgo, niños y niñas —especialmente las que no están acompañadas o fueron separadas de sus familias—, personas de minorías étnicas o religiosas, personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas indígenas, víctimas de trata de personas y personas migrantes que sufren de explotación y abusos en el contexto del tráfico ilícito de migrantes⁸⁷.

250. El Pacto obliga a los Estados a gestionar las fronteras de forma integrada, segura y coordinada, a través de la promoción de la cooperación bilateral y regional, de forma que se garantice la seguridad de los Estados, sus comunidades y las personas migrantes. Por lo anterior, se deberán aplicar las políticas de gestión de las fronteras que respeten la soberanía nacional, el estado de derecho, las obligaciones en materia de derecho internacional y los derechos humanos de las personas migrantes, independientemente de su estatus migratorio⁸⁸.

251. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha referido que si bien los Estados tienen el derecho a controlar sus fronteras, definir los requisitos de ingreso, estancia y expulsión de personas extranjeras de

⁸⁶ ONU. *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*. **Objetivo 7:** Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración.

⁸⁷ *Ibidem*, punto 23, inciso b).

⁸⁸ *Ibidem*. **Objetivo 11:** Gestionar las fronteras de manera integrada, segura y coordinada, punto 27.

su territorio y, en general, de establecer sus políticas migratorias, **las políticas, leyes y prácticas que implementen en materia migratoria deben respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas migrantes**, los cuales son derechos y libertades que se derivan de su dignidad humana y que han sido ampliamente reconocidos por los Estados a partir de los tratados de derechos humanos que han suscrito a nivel internacional⁸⁹.

252. Además, el derecho humano a migrar tiene como obligación correlativa la adopción de políticas, leyes y todas las medidas que sean necesarias para garantizar que **las personas que conforman los flujos migratorios que ingresan y transitan por el territorio mexicano puedan hacerlo de forma ordenada, segura y que garantice sus derechos humanos**. Aunado a que dichas medidas deben estar

⁸⁹ En general, véase CIDH, Informe Anual 1991, Capítulo V, Situación de los Haitianos en República Dominicana. OEA/ Ser.L/V/II.81 Doc. 6 rev. 1, 14 febrero 1992; 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, párr. 166; CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2000: Segundo Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. OEA/Ser.L/V/II.111 doc. 20 rev., 16 de abril de 2000, párr. 6; CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.116 Doc. 5 rev. 1 corr., 22 octubre 2002, párr. 377; CIDH, Informe sobre Inmigración en Estados Unidos: Detenciones y Debido Proceso. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78/10, 30 de diciembre de 2010, párr. 32; CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso n° 12.688, Nadege Dorzema y otros: Masacre de Guayubín (República Dominicana). 11 de febrero de 2011, párr. 208; CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso n° 12.271, Benito Tide Méndez y otros (República Dominicana). 29 de marzo de 2012, párr. 260. En este mismo sentido, véase Corte IDH, Asunto Haitianos y Dominicanos de origen Haitiano en la República Dominicana respecto República Dominicana. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de 18 de agosto de 2000, Considerando cuarto; Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A, n° 18, párr. 168; Corte IDH, Caso Vélez Loor vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C, n° 218, párrs. 97 y 169.

basadas en un enfoque real y no meramente formal de derechos humanos⁹⁰.

253. Por su parte, en la *Opinión Consultiva 18/06 sobre la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, la Corte Interamericana estableció que las obligaciones estatales en la determinación de las políticas migratorias no sólo deben adecuarse al derecho internacional, sino es menester que los órganos o funcionarios de cualquier poder estatal, sea ejecutivo, legislativo o judicial, ejerzan sus funciones y realicen o emitan sus actos, resoluciones y sentencias de manera efectivamente acorde con el derecho internacional aplicable⁹¹.

254. El anterior marco internacional evidencia que **los Estados tienen un compromiso de garantizar y respetar los derechos de las personas migrantes**, compromiso **que se cumple** no sólo a través de medidas legislativas, sino también a través de **medidas de carácter administrativo**, financiero, educacional y social.

255. Por este motivo, el Poder Judicial como parte integrante del Estado también resulta obligado, a través de la resolución de los juicios, a velar por el cumplimiento de obligaciones a través de las cuales se logre una mayor efectividad de los derechos de las personas migrantes.

256. Por tanto, tomando en cuenta lo desarrollado del marco legal interno e internacional antes descrito, tal como se indicó al inicio del presente apartado, sí existen las obligaciones en materia de política migratoria que refiere la asociación quejosa no han sido cumplidas por las

⁹⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13. 30 de diciembre 2013, párrafos 401 y 402.

⁹¹ Corte Interamericana sobre Derechos Humanos. *Opinión Consultiva OC-18/03. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. 17 de septiembre de 2003, párrafo 171.

autoridades responsables. Esto es, **existe la obligación de instrumentar la política migratoria del país y su respectiva publicación**, ante el fenómeno migratorio en cuestión, bajo la implementación de **acciones que protejan de forma adecuada los derechos humanos de las personas migrantes, en especial, a niños, niñas y mujeres.**

257. Precisado lo anterior, procede ahora verificar si las autoridades responsables, al contar con esas obligaciones en materia de política migratoria, han incurrido en las omisiones administrativas que refiere la asociación quejosa en cuanto al fenómeno migratorio relativo a la recepción de personas migrantes que están en nuestro país en espera de resolución de asilo por parte del país vecino norteamericano.

B. ¿Las autoridades responsables han incurrido en el incumplimiento de sus obligaciones en materia de política migratoria en cuanto a las omisiones administrativas que reclama la asociación quejosa?

258. La respuesta a este cuestionamiento **es en sentido afirmativo**. Sin embargo, previo a exponer las razones por las cuales se llega a esa conclusión, es importante hacer referencia a lo que se ha establecido jurisprudencialmente en torno a las omisiones administrativas⁹².

B.1. Omisiones administrativas

259. La omisión jurídica, *lato sensu*, es la abstención de hacer una conducta exigida por el ordenamiento jurídico. Pueden identificarse al menos tres

⁹² Para lo cual se retomarán las consideraciones del **amparo en revisión 7/2020**, resuelto el dieciséis de febrero de dos mil veintidós, por mayoría de cuatro votos, de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente) y las Ministras Ana Margarita Ríos Farjat y Norma Lucía Piña Hernández, contra el voto particular del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

tipos de omisiones, en función del ámbito de competencia de las autoridades a las que se atribuye el incumplimiento de un deber: omisiones administrativas, judiciales y legislativas.

260. Las omisiones administrativas se entienden como el incumplimiento de la administración pública de una obligación impuesta por el mismo ordenamiento jurídico.

261. De esta definición, se pueden rescatar dos características que resultan necesarias para estar en presencia de una omisión administrativa, a saber, (1) que exista una obligación derivada del ordenamiento jurídico y (2) que exista inactividad por parte de la autoridad responsable⁹³.

262. Respecto a la primera característica, cabe precisar que un acto omisivo será cierto o inexistente, en función de las obligaciones que la autoridad está constreñida a realizar, y no simplemente por el hecho de incurrir en inactividad con criterios subjetivos. En este sentido, para establecer la existencia de una omisión, es imperativo acudir a las normas legales que prevén su competencia para verificar si en realidad está obligada a realizar determinada conducta⁹⁴.

⁹³ Estas consideraciones se retoman de la tesis aislada 1a. XVII/2018 (10a.), de rubro: **“CONCEPTO DE OMISIÓN COMO ACTOS DE AUTORIDAD”**. **Datos de localización:** Primera Sala. Décima época. Registro: 2016418. Derivó del Amparo en Revisión 1359/2015, resuelto en sesión de 15 de noviembre de 2017, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández quienes formularon voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular.

⁹⁴ Estas consideraciones se retoman de la tesis aislada 1a. XXIV/98, de rubro: **“ACTOS DE NATURALEZA OMISIVA. PARA ESTAR EN APTITUD DE PRECISAR SU CERTEZA O FALSEDAD, DEBE ACUDIRSE EN PRINCIPIO A LAS NORMAS LEGALES QUE PREVÉN LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD PARA DETERMINAR SI EXISTE O NO LA OBLIGACIÓN DE ACTUAR EN EL SENTIDO QUE INDICA EL QUEJOSO”**. **Datos de localización:** Primera Sala. Novena época. Registro: 196080. Derivó del Amparo en Revisión 1241/97, resuelto en sesión de 25 de marzo de 1998, por unanimidad de cinco votos de los ministros Juventino V. Castro y Castro, José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (Ponente) y Presidente Humberto Román Palacios.

- 263.** Aquí cobra relevancia la distinción introducida en los precedentes de esta Suprema Corte entre las facultades de ejercicio obligatorio y las de ejercicio potestativo. Como su nombre lo indica, las primeras son aquellas que contienen un mandato, cuya inactividad produce una omisión, mientras que las segundas son aquellas que se reservan a la discrecionalidad del órgano titular para decidir ejercerla o no⁹⁵.
- 264.** Por ello, no basta con la existencia de una ley que faculte a la autoridad a actuar, sino que es necesario que la autoridad tenga una obligación concreta, cuya condición de exigibilidad se actualice.
- 265.** Así, pueden identificarse varios escenarios posibles de hipótesis que actualicen la condición de la exigibilidad de la competencia de ejercicio obligatorio, por ejemplo: (1) la emisión de una resolución o sentencia; (2) hechos que la autoridad conoce o debe conocer por razones notorias, por ejemplo, contingencia ambiental, o como puede ser el presente caso, el ingreso a nuestro país de personas migrantes provenientes del país vecino por decisiones adoptadas por éste, o (3) a través de una solicitud o petición que deben ser impulsadas por el gobernado como requisito previo para que el Estado actúe.
- 266.** Ahora, en el supuesto que se actualice el requisito consistente en la existencia de una competencia de ejercicio obligatorio, es necesario precisar que el escrutinio judicial se agota al estudiar la actividad o falta de actividad por parte de la autoridad, y no así de estudiar la manera en que se llevó a cabo la actuación. Basta con que la autoridad

⁹⁵ Estas consideraciones se retoman de la tesis de jurisprudencia 11/2006, de rubro: **“OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS”**. **Datos de localización:** Pleno. Novena época. Registro: 175872. Derivó de la Controversia constitucional 14/2005, resuelta en sesión de 3 de octubre de 2005, por unanimidad de diez votos de los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Mariano Azuela Güitrón. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos.

responsable haya actuado en el sentido establecido en el ordenamiento jurídico para no actualizar la omisión administrativa.

267. A la luz de la división de poderes, los tribunales constitucionales sólo están habilitados para evaluar la inactividad del órgano administrativo, y no así para convertirse en una “autoridad administrativa sustituta”, estableciendo específicamente la manera de proceder con base al sistema normativo.

268. En suma, para calificar a un acto reclamado como una genuina omisión administrativa es preciso que exista un mandato determinado, y que dicho mandato no haya sido cumplido por la autoridad correspondiente.

B.2. Las autoridades responsables incurrieron en las omisiones administrativas que señala la asociación quejosa

269. En primer lugar, resulta conveniente recordar que el reclamo de la asociación quejosa radica esencialmente en la falta de actuación de las autoridades responsables en cumplir con obligaciones de carácter administrativo en la recepción de las personas migrantes (no mexicanas) solicitantes de asilo en Estados Unidos de América.

270. Al respecto, es importante recordar que si bien la posición adoptada por el gobierno mexicano de recibir a las personas migrantes solicitantes de asilo en Estados Unidos de América podría reflejar, de acuerdo a lo que se expuso en los comunicados emitidos al respecto, una actuación solidaria y benéfica para la población migrante, al decidir recibirla por cuestiones humanitarias, lo cierto es que, como se desarrolla a continuación, la queja de la asociación atiende a las omisiones que imputa a las autoridades involucradas en el desarrollo de esa recepción, con las cuales alega se han transgredido los derechos de las personas migrantes.

271. La quejosa señala que la implementación, instrumentación y ejecución de la decisión adoptada por el estado mexicano respecto a la recepción de personas migrantes solicitantes de asilo en Estados Unidos de América no puede traducirse en un cumplimiento de sus obligaciones en la materia, ya que han sido omisas, tanto en publicar en el Diario Oficial de la Federación dicha política migratoria, como en establecer un procedimiento en el que se indiquen los lineamientos respectivos para garantizar la protección de los derechos humanos de niños, niñas y mujeres migrantes en el territorio nacional, entre los cuales considera debe incluirse una perspectiva de género.

272. Conforme al cuarto párrafo del artículo 117 de la Ley de Amparo⁹⁶ corresponde a la parte quejosa demostrar la inconstitucionalidad del acto reclamado, salvo en aquellos casos en los que el acto sea violatorio de derechos fundamentales, en sí mismo, pues en ese supuesto la carga de la prueba se revierte a las autoridades para demostrar que dicho acto es constitucional.

273. En el caso, la afirmación de la asociación quejosa consistente en que las autoridades responsables han sido omisas en ejercer sus

⁹⁶ **Artículo 117.** La autoridad responsable deberá rendir su informe con justificación por escrito o en medios magnéticos dentro del plazo de quince días, con el cual se dará vista a las partes. El órgano jurisdiccional, atendiendo a las circunstancias del caso, podrá ampliar el plazo por otros diez días.

Entre la fecha de notificación al quejoso del informe justificado y la de celebración de la audiencia constitucional, deberá mediar un plazo de por lo menos ocho días; de lo contrario, se acordará diferir o suspender la audiencia, según proceda, a solicitud del quejoso o del tercero interesado.

En el sistema procesal penal acusatorio, la autoridad jurisdiccional acompañará un índice cronológico del desarrollo de la audiencia en la que se haya dictado el acto reclamado, en el que se indique el orden de intervención de cada una de las partes.

Los informes rendidos fuera de los plazos establecidos en el párrafo primero podrán ser tomados en cuenta si el quejoso estuvo en posibilidad de conocerlos. Si no se rindió informe justificado, se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso acreditar su inconstitucionalidad cuando dicho acto no sea en sí mismo violatorio de los derechos humanos y garantías a que se refiere el artículo 1o de esta Ley. (...)

atribuciones para establecer el procedimiento por medio del cual se recibirán a las personas migrantes y los mecanismos por los cuales se garantizarán sus derechos humanos que se menciona en los comunicados reclamados, así como que no han acatado su obligación de verificar que el marco de ese procedimiento se realice con perspectiva de género, genera una presunción de inconstitucionalidad que **debe desvirtuarse por parte de las autoridades con las pruebas necesarias que acrediten el debido ejercicio de la facultad**, al tratarse de un **hecho negativo**.

274. En atención a lo anterior, debe analizarse el contenido de los informes justificados rendidos por las autoridades responsables.

275. De la lectura de los informes justificados de la **Secretaría de Gobernación, Subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación e Instituto Nacional de Migración** se puede advertir, de forma esencial, que manifiestan que no han sido omisas en los actos que se les reclaman, porque la medida adoptada por el gobierno de Estados Unidos de América es ajena a nuestro país y, por tanto, a ellas no les corresponde intervenir en los procedimientos que se instan a las autoridades del gobierno estadounidense.

276. Dicho argumento es ineficaz para los intereses pretendidos por las autoridades responsables, porque si bien es cierto no les corresponde intervenir en los procedimientos ajenos que se instan ante las autoridades del gobierno estadounidense, ello no resulta obstáculo para que de acuerdo con las atribuciones y facultades conferidas actúen conforme al marco normativo descrito en apartado anterior.

277. Lo anterior es así, porque como se indicó, los actos reclamados no impactan en el ámbito externo de nuestro país, sino en su ámbito

interno, ya que la materia de reclamo se traduce en la implementación, instrumentación y ejecución de la decisión adoptada por el Estado mexicano respecto a la recepción de personas que ingresan al país en espera de su resolución de solicitud de asilo, ámbito que no resulta ajeno al campo de actuación de las autoridades responsables y tampoco al análisis por parte de esta Suprema Corte.

278. Ahora, al continuar con la lectura de los informes justificados, se advierte que las autoridades responsables reconocen que ante el ingreso a nuestro país de personas extranjeras provenientes de Estados Unidos de América se emitió un documento por el cual se estableció el procedimiento a seguir para las personas migrantes que están en espera de su resolución de asilo en aquel país⁹⁷. De igual forma, se

⁹⁷ El procedimiento consiste en: **1.** El Gobierno de los Estados Unidos de América informará a la Oficina de Representación del Instituto Nacional de Migración (INM) que va a retornar a México personas extranjeras solicitantes de asilo en ese país; **2.** Personal del INM deberá acudir al cruce fronterizo por las personas extranjeras referidas por el Gobierno de Estados Unidos de América; **3.** Una vez que las personas extranjeras se encuentran en el territorio nacional, deberán ser trasladadas al lugar habilitado por la Oficina de Representación del INM, a efecto de realizar el trámite de internación respectivo; **4.** Se informará a las personas extranjeras lo siguiente: *(i)* la razón de su traslado a México; *(ii)* la posibilidad de que pueda permanecer en el país de manera regular; *(iii)* la condición de estancia con la que podrían permanecer en México (visitantes por razones humanitarias); *(iv)* el documento migratorio que se les podrá otorgar (Forma Migratoria Múltiple), y *(v)* la duración de la condición de estancia (hasta 180 días contados a partir de la fecha de entrada a territorio nacional); **5.** Se solicitará a las personas extranjeras que exhiban la siguiente documentación correspondiente; **6.** Se deberá tomar una fotografía a la persona extranjera; **7.** Se verificará con el Sistema Electrónico de Trámites Migratorios (SIOM) que no cuenten con alguna condición de estancia vigente; **8.** Si se comprueba que la persona extranjera cuenta con una condición de estancia vigente, se podrá realizar la internación con la misma condición de estancia, previo registro en el SIOM; **9.** Si la persona extranjera no cuenta con alguna condición de estancia vigente, se realizará el registro en el SIOM y se canalizará al procedimiento de segunda revisión; **10.** Se deberá realizar una comparecencia a la persona extranjera.; **11.** Si derivado del registro de la persona extranjera en SIOM, existe un registro en las Listas de Control Migratorio, se deberá resolver su situación migratoria de conformidad con lo establecido en la Ley de Migración y su Reglamento; **12.** Si derivado del registro de la persona extranjera en el SIOM, no existe un registro en las Listas de Control Migratorio, se deberá documentar a la misma con una Forma Migratoria Múltiple, con la condición de estancia de visitante por razones humanitarias, por una temporalidad de 180 días. **13.** Se deberá expedir a la persona extranjera la Clave Única de Registro de Población (CURP). **14.** Una vez finalizado, se deberá permitir la internación a territorio nacional de la persona extranjera.

señaló que se garantizará la protección de los derechos humanos de esas personas.

279. Asimismo, que el establecimiento de dicho procedimiento atendió a la necesidad de establecer un criterio que permitiera registrar la internación de tales personas extranjeras al país⁹⁸ y, por tanto, se emitió un acuerdo por el cual se autorizó por razones humanitarias el ingreso de dichas personas a nuestro país.

280. Pues bien, de lo anterior se advierte una **primera omisión** en la que incurrió una de las autoridades responsables y es la relativa a la falta de publicación en el Diario Oficial de la Federación de esa política migratoria que se estableció para la recepción de las personas extranjeras a través del procedimiento y acuerdo antes referido.

281. En efecto, como quedó establecido en el marco legal en materia de política migratoria, conforme a los artículos 4 y 5 del Reglamento de la Ley de Migración, así como el 18, fracción III, de la Ley de Migración, la Secretaría de Gobernación es la facultada para la formulación de la política migratoria.

282. De acuerdo con dichos numerales, también tiene la facultad de publicar en el Diario Oficial de la Federación todas aquellas acciones en materia de política migratoria que establezcan requisitos para el ingreso de personas extranjeras al territorio nacional, así como todas aquellas estrategias, programas, proyectos y acciones específicas que emita en la materia.

283. En el caso, de acuerdo con lo señalado en su informe justificado, la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración,

⁹⁸ Hizo del conocimiento a las Oficinas de Representación del Instituto Nacional de Migración en los estados de Baja California, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas,

estableció un procedimiento y un acuerdo para la recepción de las personas migrantes provenientes de los Estados Unidos de América, a fin de instrumentar la política migratoria relativa. Dicho procedimiento y acuerdo constituyen acciones o estrategias en materia de política migratoria que, conforme a los numerales en cita, deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación por parte de la Secretaría de Gobernación.

284. Por tanto, asiste razón a la asociación quejosa en su reclamo relativo a que la Secretaría de Gobernación incurrió en la omisión de publicar la política migratoria en cuestión en el Diario Oficial de la Federación, pues ante la emisión del acuerdo por el que autorizó la internación de personas migrantes a nuestro país y su respectivo procedimiento, se encontraba obligada a realizar su publicación.

285. Ahora, al 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, con lo cual se incurrió en una **segunda omisión**.

286. Como a continuación se refiere, las autoridades incumplieron con sus obligaciones de garantizar y respetar los derechos de las personas migrantes, a través de la implementación de medidas de carácter administrativo.

287. En efecto, el párrafo primero del artículo 1º constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. Las normas de derechos humanos contenidas en dichos ordenamientos no se relacionan entre sí en términos jerárquicos, ya que integran el catálogo de derechos humanos que funciona como un parámetro de regularidad constitucional⁹⁹, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que formen parte del orden jurídico mexicano.

288. De esta manera, cuando un derecho humano esté reconocido tanto en la Constitución Política del país como en los tratados internacionales ratificados por México, debe acudirse a ambas fuentes para determinar

⁹⁹ Jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), de rubro: ***“DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.*** El primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte. De la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o., cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material, circunstancia que no ha cambiado; lo que sí ha evolucionado a raíz de las reformas constitucionales en comento es la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las cuales puede predicarse dicha supremacía en el orden jurídico mexicano. Esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humanos previsto dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual evidentemente puede calificarse como parte del conjunto normativo que goza de esta supremacía constitucional. En este sentido, los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano”. **Datos de localización:** Pleno. Décima época. Abril de 2014. Registro: 2006224. Contradicción de tesis 293/2011. 3 de septiembre de 2013. Mayoría de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza. Disidente: José Ramón Cossío Díaz.

su contenido y alcance, de forma que se favorezca en todo momento la protección más amplia a la persona¹⁰⁰.

289. Además, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que este parámetro de regularidad constitucional no se limita al texto de la norma —nacional o internacional— sino que se extiende a la interpretación que los órganos autorizados hagan sobre su contenido, ya sean los tribunales constitucionales y los organismos internacionales que según corresponda¹⁰¹.

¹⁰⁰ Jurisprudencia 1a./J. 29/2015 (10a.), de rubro: **“DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS TANTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMO EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. PARA DETERMINAR SU CONTENIDO Y ALCANCE DEBE ACUDIRSE A AMBAS FUENTES, FAVORECIENDO A LAS PERSONAS LA PROTECCIÓN MÁS AMPLIA.** Acorde con lo sostenido por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.),* las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se relacionan entre sí en términos jerárquicos, ya que se integran al catálogo de derechos que funciona como un parámetro de regularidad constitucional. Por tanto, cuando un derecho humano esté reconocido tanto en la Constitución Federal, como en los tratados internacionales, debe acudir a ambas fuentes para determinar su contenido y alcance, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia; en el entendido de que cuando exista en la Constitución una restricción expresa al ejercicio de un derecho humano, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional”. **Datos de localización:** Primera Sala. Décima época. Abril de 2015. Registro: 2008935. Amparo directo en revisión 3113/2014. 28 de enero de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

¹⁰¹ Tesis 1a. CCCXLIV/2015 (10a.), de rubro: **“PARÁMETRO DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL. SE EXTIENDE A LA INTERPRETACIÓN DE LA NORMA NACIONAL O INTERNACIONAL.** Las autoridades judiciales deben aplicar el parámetro de regularidad constitucional -incluidos, por supuesto, los estándares sobre derechos humanos-, lo cual, claramente, no se limita al texto de la norma -nacional o internacional- sino que se extiende a la interpretación que hagan los órganos autorizados -tribunales constitucionales y organismos internacionales según corresponda-. Al respecto, la Corte Interamericana ha establecido que "los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también de convencionalidad ex officio entre las normas internas y la Convención Americana". En similar sentido, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia estableció, en la Contradicción de Tesis 21/2011, que "el control de convencionalidad es un control de constitucionalidad desde el punto de vista sustantivo, dada la interpretación material que se hace del artículo 1o. constitucional”. **Datos de localización:** Primera Sala. Décima época. Noviembre de 2015. Registro: 2010426. Amparo en revisión 476/2014. 22 de abril de 2015. Cinco votos de los Ministros

290. En ese sentido, el marco normativo internacional que quedó reseñado en la presente resolución tiene una **vinculatoriedad inmediata y directa** sobre la esfera de actuación de las autoridades administrativas del Estado mexicano y, en particular, de las autoridades migratorias, pues el texto de dichas disposiciones, así como la interpretación que los organismos internacionales autorizados han realizado sobre su contenido y alcance constituyen el parámetro de regularidad constitucional conforme al cual debe analizarse la validez de sus actos u omisiones.

291. Por ello, como a continuación se indicará, el hecho de que las autoridades administrativas hayan omitido implementar programas, acciones y directrices a fin de garantizar que las personas migrantes tuvieran conocimiento preciso sobre su estancia legal en el país mientras esperan la resolución sobre su situación en los Estados Unidos de América vulnera lo dispuesto en los objetivos 7 y 11 del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, y lo establecido ampliamente por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en relación con el deber de establecer políticas integrales en materia migratoria que respeten y garanticen los derechos humanos de este grupo, a través del otorgamiento del apoyo y protección diferenciada en todas las etapas de la migración.

292. En principio, conviene recordar que las personas involucradas en el reclamo de la asociación quejosa no migraron a México, sino que, como se ha señalado, migraron a Estados Unidos de América a efecto de solicitar asilo, y en virtud de la decisión adoptada por ese país, dichas personas fueron enviadas a México con la finalidad de que aquí esperen

Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

la resolución de asilo. Es decir, la solicitud de asilo no se realizó en México, sino en el país vecino.

293. En ese sentido, su estancia en México sólo atiende a que están en espera de lo que se resuelva en el trámite iniciado en aquel país, por lo que no se encuentran en nuestro país con una calidad específica bajo la cual estén en condiciones de conocer su situación jurídica.

294. Ante dicha circunstancia, resulta clara la necesidad de brindar una protección reforzada de los derechos de las personas migrantes que se encuentran en esta situación, pues se debe tomar en consideración las condiciones que les llevaron a salir de su país de origen y, por lo tanto a solicitar asilo en un diverso país, así como las condiciones específicas por las que se encuentran temporalmente en México.

295. En ese contexto, derivado del acuerdo referido por la Secretaría de Gobernación, en el que por conducto del Instituto Nacional de Migración se implementó la política migratoria relativa a la recepción de todas las personas extranjeras solicitantes de asilo en Estados Unidos de América, es posible advertir que, como precisamente lo indican las autoridades responsables, en el mismo se estableció un procedimiento que tiene como única finalidad realizar el registro de las personas que se reciben en el país, sin que con su implementación se demuestre que se encuentre garantizada la protección de los derechos humanos de las personas migrantes, en especial, de niñas, niños y mujeres.

296. Como se ha hecho patente en esta sentencia, todos los Estados tienen el derecho de establecer políticas y leyes en materia migratoria con libertad configurativa. Sin embargo, esa libertad no es irrestricta, pues al hacerlo, deben respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas migrantes, sobre todo, de las que se encuentren en mayor situación de vulnerabilidad, como lo son los niños, niñas y

mujeres. Dicha protección no sólo se reduce a un mero reconocimiento formal, sino que, para darle efecto útil a los tratados internacionales en la materia y cumplir con las obligaciones estatales, el Estado debe dar las condiciones propicias para ello.

297. Por esta razón, si bien el diseño y la ejecución de la política migratoria del Estado Mexicano encuentra un amplio espacio de discrecionalidad, todo acto, norma, medida u omisión institucional que regule el fenómeno migratorio debe realizarse con un enfoque integral, en atención a los principios de hospitalidad, solidaridad, equidad e integración, así como en estricta observancia al artículo 1º constitucional. En otras palabras, la política migratoria debe proteger, respetar y garantizar en todo momento los derechos humanos de las personas migrantes sin discriminación alguna.

298. Ahora, como se indicó, con la implementación del procedimiento y acuerdo que indican las autoridades responsables para llevar a cabo el registro de las personas migrantes enviadas por Estados Unidos de América, no acreditan cómo se encuentra garantizada la protección de sus derechos humanos al ser recibidas en nuestro país. Esto es:

- No demuestran cómo es que tanto las personas extranjeras que están en dicha situación, como la asociación civil quejosa que tiene como parte de su objeto su acompañamiento, tienen la certeza sobre la situación jurídica que guardarán durante el tiempo en que permanezcan en nuestro país.
- De igual forma, no exponen cómo tendrán conocimiento acerca de las posibilidades con las que cuentan para salvaguardar sus derechos, así como de la información necesaria para conocer los procedimientos o lineamientos bajo los cuales pueden sujetarse,

dada su condición de solicitantes en espera de resolución en otro país.

- Asimismo, las autoridades responsables tampoco señalan cómo es que las personas migrantes podrán contar con asesoría y acompañamiento jurídico que les permita ejercer plenamente sus derechos en nuestro país (por ejemplo, trabajo y educación, mientras esperan la resolución correspondiente).
- De igual forma, no manifiestan cómo se garantiza la posibilidad de comunicación, mediante los canales institucionales, a efecto de conocer acerca del seguimiento a sus procedimientos en Estados Unidos de América, al no encontrarse físicamente en el lugar donde se tramita su solicitud de asilo, de tal forma que se pueda respetar su derecho al debido proceso.

299. Todo lo cual, como lo alega la asociación quejosa, vulnera los derechos de las personas migrantes, en especial los niños, niñas y mujeres, relativos al acceso a la justicia, a la certeza jurídica y a contar con una asesoría jurídica, y en consecuencia provoca que la quejosa sufra un menoscabo en su derecho a defender los derechos de ese grupo de personas, pues trasciende al ejercicio de su objeto social.

300. Lo anterior es así, pues ante la falta de demostración de cómo las autoridades responsables se encuentran garantizando los derechos de las personas migrantes y en especial de los niños, niñas y mujeres, no se tiene la certeza de que tengan accesibilidad a esos derechos. Esto es, no se puede afirmar que sus derechos están siendo garantizados si su ejercicio a través de los medios estatales hasta ahora conocidos no es accesible por una cuestión de ausencia de información en la instrumentalización de la recepción de esas personas.

301. Por ello, al no haber acreditado lo anterior, el actuar omisivo de las autoridades responsables no es consistente con las obligaciones estatales en materia de política migratoria, ya que no basta con que los derechos fundamentales estén reconocidos en el orden normativo, sino que se debe determinar si las personas migrantes efectivamente tienen el goce de este derecho y puedan ejercerlo, particularmente en situaciones *sui generis* como la que se analiza, en donde como se ha indicado, las personas quejasas no son solicitantes de asilo en nuestro país, sino que sólo esperan en éste mientras se resuelve su procedimiento en Estados Unidos de América.

302. Por tanto, considerando 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.

303. Esto es, las autoridades responsables fueron omisas en cumplir con su obligación de llevar a cabo la implementación de programas, acciones y directrices a fin de garantizar que las personas migrantes que estén en nuestro país, mientras esperan la resolución sobre su situación en Estados Unidos de América, tengan conocimiento preciso sobre su legal estancia en el país, así como la posibilidad de acceder al pleno ejercicio

de sus derechos, como lo es el de contar con acompañamiento o asesoría para conocer sobre el avance o estado de su procedimiento ante aquél país. Lo cual, como se indicó, trae como consecuencia que a la asociación quejosa se le haya limitado en su derecho a defender los derechos de la población migrante, pues trasciende al ejercicio efectivo de su objeto social, consistente en la defensa de derechos.

304. Ahora bien, como una **tercera omisión** en el actuar de las autoridades responsables, se advierte que, en 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.

305. Al respecto, cabe tener presente que los movimientos migratorios requieren formas de protección diferenciada e individualizada para tratar a las personas en todas las etapas del desplazamiento internacional¹⁰², 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 vulnerabilidad¹⁰³.

306. En ese sentido, las 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

¹⁰² 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.

¹⁰³ *Ibidem*, principio 16.

construcciones sociales, como etnia, raza, orientación sexual, expresión de género, religión, entre otros¹⁰⁴.

307. En el caso, la implementación del citado procedimiento de recepción de personas migrantes no puede ser instrumentado sin que se atiendan las particularidades de la vulnerabilidad de niños, niñas, mujeres y personas con discapacidad que son recibidas en nuestro país, y por ello dicha política migratoria debe incluir un eje de transversalidad de perspectiva de género.

308. Pues bien, dicha obligación corresponde al **Instituto Nacional de las Mujeres**, la cual también funge como autoridad responsable en el presente asunto, ya que de acuerdo con la Ley de Migración en su artículo 30, tal y como fue referido en el marco normativo respectivo, cuenta con facultades para participar en la inclusión de la perspectiva de género en la elaboración de la política migratoria en comento, pues como organismo especializado para la promoción, protección y garantía de los derechos de las mujeres, tiene el deber de adoptar medidas integrales con perspectiva de género y con debida diligencia para salvaguardar los derechos humanos de las mujeres extranjeras que se encuentren en el territorio nacional.

309. En ese sentido, esta Primera Sala ha reconocido que estas medidas integrales no se agotan con el establecimiento de un adecuado marco de protección, sino que las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deben adoptar e implementar prácticas y políticas de prevención que permitan actuar eficazmente ante un contexto de violencia contra las mujeres ampliamente reconocido¹⁰⁵.

¹⁰⁴ *Idem.*

¹⁰⁵ Tesis 1a. CLX/2015 (10a.), de rubro: **“DERECHO DE LA MUJER A UNA VIDA LIBRE DE DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA. LAS AUTORIDADES SE ENCUENTRAN OBLIGADAS A ADOPTAR MEDIDAS INTEGRALES CON PERSPECTIVA DE**

- 310.** Al respecto, el Instituto Nacional de las Mujeres manifestó en sus informes justificados que, en atención a su preocupación por la situación de las mujeres migrantes, el cuatro de febrero de dos mil dieciséis, realizó un convenio general de colaboración con la Secretaría de Gobernación, por conducto del Instituto Nacional de Migración, en el que se establecieron diversas acciones encaminadas a la promoción, protección, respeto y difusión de los derechos humanos de las mujeres migrantes nacionales y extranjeras, por lo que no se actualizaría la omisión alegada.
- 311.** Sin embargo, esta Primera Sala advierte que dicho convenio se realizó en el año dos mil dieciséis, esto es, tres años antes de la instrumentación de la política migratoria aquí reclamada. Asimismo, la autoridad responsable no señaló específicamente cómo los compromisos pactados en dicho convenio se actualizaron para proteger a las niñas y mujeres migrantes involucradas en el caso concreto.
- 312.** Al respecto, el artículo 30 de la Ley de Migración prevé explícitamente la obligación del Instituto Nacional de las Mujeres de avanzar en el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales en materia de género y migración. Así, como parte de este deber, deriva la debida observancia de la perspectiva de género en la adopción e implementación de las medidas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia y discriminación contra las mujeres y niñas migrantes.

GÉNERO PARA CUMPLIR CON LA DEBIDA DILIGENCIA EN SU ACTUACIÓN.
Datos de localización: Primera Sala. Décima época. Registro: 2009084. Derivó de la resolución del Amparo en Revisión 554/2013, resuelto en sesión de 25 de marzo de 2015, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente), y la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

- 313.** En ese sentido, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular indica que los Estados están obligados a elaborar políticas migratorias con perspectiva de género para responder a las necesidades y vulnerabilidades particulares de mujeres, niñas y niños migrantes, especialmente en los casos de violencia, abusos y explotación sexual y por razón de género¹⁰⁶.
- 314.** Además, la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “*Convención Belém do Pará*” prevé que para la adopción de medidas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar las violencias contra las mujeres, los Estados deberán considerar su particular situación de vulnerabilidad en razón, entre otras condiciones, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada¹⁰⁷.
- 315.** En el mismo sentido, el Comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) determinó que si bien los Estados tienen derecho a controlar sus fronteras y reglamentar la migración, deben hacerlo a través de la promoción de procedimientos de migración seguros y la obligación de respetar, proteger y facilitar el ejercicio de los derechos de la mujer en todas las etapas del ciclo migratorio¹⁰⁸.
- 316.** El marco normativo internacional reseñado con anterioridad tiene una **vinculatoriedad inmediata y directa** sobre la esfera de actuación de

¹⁰⁶ ONU. *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*. (A/RES/73/195). 19 de diciembre de 2018, punto 23, inciso c).

¹⁰⁷ **Artículo 9.** Para la adopción de las medidas a que se refiere este capítulo, los Estados Partes tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, **de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada**. En igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad.

¹⁰⁸ CEDAW. *Recomendación General no. 26 sobre las trabajadoras migrantes*, punto 3.

las autoridades administrativas del Estado mexicano y, en particular, de las autoridades migratorias, pues, como se mencionó anteriormente, el texto de dichas disposiciones, así como la interpretación que los organismos internacionales autorizados han realizado sobre su contenido y alcance constituyen el parámetro de regularidad constitucional conforme al cual debe analizarse la validez de sus actos u omisiones.

317. Por ello, el hecho de que la autoridad responsable, Instituto Nacional de las Mujeres, 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.

318. Consecuentemente, como se anunció al inicio del presente apartado, **son fundados los argumentos expresados por la asociación quejosa**, al 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 peticionada 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.

319. Por tanto, al 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.

VI.III. Obligaciones en materia de política migratoria a la luz de perspectivas de infancias, discapacidad y género

320. Esta Primera Sala considera importante destacar que, conforme al marco constitucional y convencional que regula los derechos de las personas migrantes, en el cumplimiento de las obligaciones que fueron destacadas en el apartado anterior, las autoridades responsables deberán actuar conforme a una perspectiva de infancia, de discapacidad y de género.

321. La implementación de estos enfoques permitirá dotar de una solución integral a la problemática planteada por la asociación civil quejosa, pues el Estado tiene obligaciones reforzadas ante dichos grupos en particular situación de vulnerabilidad. Además, dicha perspectiva de análisis es coincidente con los fines perseguidos por la asociación quejosa en su objeto social, pues el ***** busca proteger, promover y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes, entre las que se destacan aquellas que se encuentran en situación de múltiple vulnerabilidad, como son las mujeres, los niños, niñas y los adolescentes, así como las personas con discapacidad.

322. Para dicho efecto, a continuación, se indica el marco normativo que, desde estos enfoques, rige las obligaciones en materia de política migratoria de las autoridades:

A. Niñas, niños y adolescentes en el contexto migratorio

Marco constitucional

323. El artículo 4° constitucional párrafo noveno, prevé que todas las decisiones, actuaciones y medidas que el Estado tome en relación con los niños, niñas y adolescentes deben velar y cumplir con su interés superior para garantizar plenamente sus derechos. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez¹⁰⁹.

324. El objetivo del interés superior de la niñez es proteger y garantizar su desarrollo y que los niños, niñas y adolescentes disfruten plena y efectivamente de todos sus derechos¹¹⁰. Atender a este principio implica reconocer que este grupo —debido al periodo de desarrollo y evolución de sus facultades y madurez— necesita una protección legal reforzada que le asegure el ejercicio pleno de sus derechos, incluidos aquellos reconocidos en el ámbito internacional¹¹¹.

¹⁰⁹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 4°, párrafo noveno. En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

¹¹⁰ **Acción de Inconstitucionalidad 39/2015**, resuelta el 7 de junio de 2018, por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea separándose de las consideraciones, Pardo Rebolledo sólo por la violación al interés superior del menor, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán sólo por la violación a los principios del interés superior del menor y Presidente Aguilar Morales apartándose de la construcción argumentativa, respecto del apartado III, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del artículo 86, fracción XIV, en la porción normativa “*sin que medie el consentimiento que establezca la ley correspondiente*”, de la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado de Aguascalientes.

¹¹¹ **Contradicción de Tesis 496/2012**, resuelta por la Primera Sala de este alto tribunal el 6 de febrero de 2013, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Olga María del

- 325.** En ese sentido, en interpretación del marco constitucional en materia de niñez, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el interés superior de la niñez tiene una función justificativa y directiva en tanto principio normativo. Por un lado, sirve para justificar todos los derechos que tienen como objeto la protección de niñas, niños y adolescentes. Por el otro, en la función directiva, se presenta como un criterio orientador de toda producción normativa, entendida en sentido amplio¹¹².
- 326.** En relación con este último aspecto, se ha establecido que este principio no sólo debe orientar la interpretación y aplicación del derecho por parte de las personas juzgadoras, sino también a todas las medidas dictadas por las legislaturas, así como las políticas públicas, programas y acciones específicas llevadas a cabo por las autoridades administrativas que tengan incidencia en los derechos de niños, niñas y adolescentes.
- 327.** De esta manera, las decisiones adoptadas por las autoridades administrativas –en esferas relativas a la educación, el cuidado, la salud, el medio ambiente, las condiciones de vida, **la protección, el asilo, la inmigración y el acceso a la nacionalidad**, entre otras— deben evaluarse en función del interés superior de la niñez y han de estar guiadas por él, al igual que todas las medidas de aplicación, ya que la consideración de este principio como algo primordial requiere tomar conciencia de la importancia de tener la voluntad de dar prioridad

Carmen Sánchez Cordero, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

¹¹² **Amparo en Revisión 310/2013**, resuelto por la Primera Sala en sesión de 4 de diciembre de 2013, por mayoría de cuatro votos de la Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero y los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Amparo Directo en Revisión 2252/2013, resuelto por la Primera Sala en sesión de 4 de diciembre de 2013, por mayoría de cuatro votos de la Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero y los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

a esos intereses en todas las circunstancias, sobre todo cuando esas medidas tengan efectos indiscutibles en los niños, niñas y adolescentes¹¹³.

328. Por ello, las autoridades deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar sus derechos humanos y sus garantías procesales¹¹⁴.

Marco convencional

329. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ha reconocido que la migración de niños, niñas y adolescentes atiende a causas de diversa índole, como la reunificación familiar, la huida de contextos de violencia generalizada y de pobreza, así como el temor a ser reclutadas por pandillas en su país de origen o residencia habitual. En muchas ocasiones, las personas menores de edad emprenden estos procesos solas o no acompañadas, es decir, separadas de su familia y de alguna persona adulta que sea responsable de su cuidado¹¹⁵.

330. En ese sentido, en la *Opinión Consultiva 21/14 en materia de migración y protección de niñas y niños*, la Corte Interamericana estableció que al diseñar, adoptar, implementar y aplicar las políticas migratorias, los Estados deben priorizar el enfoque de derechos humanos desde una perspectiva que tenga en cuenta en forma transversal los derechos de niñas y niños y, en particular su protección y desarrollo integral, los

¹¹³ Tesis 2a./J. 113/2019 (10a.), de rubro: “*DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SE ERIGE COMO LA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL QUE DEBE DE ATENDERSE EN CUALQUIER DECISIÓN QUE LES AFECTE*”. **Datos de localización:** Segunda Sala. Décima época. Registro: 2020401. Derivó de la resolución del Amparo en Revisión 815/2018, resuelto en sesión de 22 de mayo de 2019 por mayoría de cuatro votos de los Ministros Pérez Dayán, Medina Mora, Franco González Salas y Laynez Potisek. Disidente: Ministra Esquivel Mossa.

¹¹⁴ *Idem*.

¹¹⁵ Alto Comisionado de Derechos Humanos. *Niñez y Migración en Centro y Norte América: causas, políticas, prácticas y desafíos*. Febrero de 2015, pp. 37 y 38.

cuales deben primar sobre cualquier consideración de la nacionalidad o el estatus migratorio, a fin de asegurar la plena vigencia de sus derechos¹¹⁶.

331. En el contexto de la migración, cualquier política migratoria respetuosa de los derechos humanos, así como toda decisión administrativa o judicial relativa tanto a la entrada, permanencia o expulsión de una niña o de un niño, como a la detención, expulsión o deportación de sus progenitores asociada a su propia situación migratoria, debe evaluar, determinar, considerar y proteger de forma primordial el interés superior de la niña o del niño afectado¹¹⁷.

332. Los niños, niñas y adolescentes en contexto de migración internacional necesitan una especial protección del Estado. Por tal motivo, es necesario que se dicten medidas especiales para tal fin, que sean más específicas que las que se decretan para las personas adultas en situación de migración, debido a su situación particular de vulnerabilidad. Además, éstas deben ser complementadas por aquellas que tome la familia y la sociedad¹¹⁸.

333. Así, las medidas en materia de política migratoria para proteger a los niños, niñas y adolescentes deben transversalizarse e implementarse a partir de los siguientes principios: no discriminación, el interés superior de la niñez, el respeto al derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, y el principio de respeto a la opinión de la niña o niño en todo

¹¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Opinión Consultiva 21/14 sobre los Derechos y Garantías de Niñas y Niños en el Contexto de la Migración y/o Necesidad de Protección Internacional*. 19 de agosto de 2014, párr. 68.

¹¹⁷ *Ibidem*, párr 70.

¹¹⁸ *Ibidem*, párrs. 67 y 68.

procedimiento que le afecte, de modo que se garantice su participación¹¹⁹.

334. Por su parte, de la *Observación general conjunta del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños y las niñas en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno* se advierte que las políticas de migración o asilo restrictivas, tales como la falta de suficientes canales de migración seguros, ordenados, accesibles y asequibles, o la ausencia de sistemas adecuados de protección de la infancia propician que los niños y niñas migrantes sean especialmente vulnerables a los actos de violencia y malos tratos durante su migración y en los países de destino¹²⁰.

335. Finalmente, los Comités consideran que los Estados deben velar porque sus leyes, medidas y prácticas respeten el interés superior de la niñez, junto con los derechos a la libertad, a la vida familiar, al acceso a la justicia, a la salud, a la asistencia social, a la protección consular, a la vida libre de violencia y explotación, de los niños, niñas y adolescentes. Todas las personas menores de edad deben ser tratadas como titulares de derechos, sus necesidades específicas deben ser consideradas en términos de igualdad, y sus opiniones escuchadas y tomadas en cuenta¹²¹.

¹¹⁹ *Ibidem*, párr. 69.

¹²⁰ ONU. Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares (CMW). *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*. 16 de noviembre de 2017, párr. 40.

¹²¹ *Ibidem*, párrs. 11, 15, 16, 19, 44, 53, 56.

Marco legal

336. La Ley de Migración, la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, así como la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establecen la obligación de las autoridades administrativas de tomar en consideración, en todo momento, el interés superior de los niños, niñas y adolescentes que se encuentren bajo su jurisdicción¹²².

337. Por una parte, la Ley de Migración establece que el procedimiento en la atención de los niños, niñas y adolescentes deberá atender a su interés superior y a su situación de especial vulnerabilidad, por lo que se deberán considerar las causas de su migración: reunificación familiar, búsqueda de empleo, violencia intrafamiliar, violencia e inseguridad social, entre otras¹²³.

338. Ahora bien, la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político establece que las autoridades migratorias deberán adoptar las medidas necesarias para brindar asistencia institucional a los niños, niñas y adolescentes solicitantes, refugiados o con protección

¹²² Ley de Migración, artículo 112; Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, artículo 20, y Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el Capítulo Décimo Noveno “*Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes*”.

¹²³ **Artículo 112.** [...]

III. [...] Tratándose de niña, niño o adolescente nacional no acompañado, corresponderá al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, en coordinación y coadyuvancia con los Sistemas Estatales DIF y de la Ciudad de México que correspondan, garantizar el eficaz retorno asistido de la niña, niño o adolescente con sus familiares adultos o personas adultas bajo cuyos cuidados se encuentre habitualmente ya sea en virtud de ley o por costumbre, atendándose en todo momento el interés superior de la niña, niño y adolescente y su situación de vulnerabilidad, considerando las causas de su migración: reunificación familiar, en busca de empleo, violencia intrafamiliar, violencia e inseguridad social, entre otras;

complementaria, así como facilitar su integración al país, por lo que se deberá considerar el contexto social y cultural de donde provengan¹²⁴.

339. Por último, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establece que las autoridades responsables deberán adoptar medidas especiales de protección para garantizar los derechos de las personas menores de edad migrantes, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros y repatriados en el contexto de movilidad humana, así como proporcionar los servicios necesarios para la satisfacción de sus necesidades elementales, independientemente de su nacionalidad o su situación migratoria, de conformidad con el artículo 89 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

340. Además, de acuerdo con el artículo 93 de dicha Ley, el principio de interés superior de la niñez será una consideración primordial que se deberá tomar en cuenta durante el procedimiento administrativo migratorio al que estén sujetos los niños, niñas y adolescentes migrantes, en el que se valorarán las posibles repercusiones de la decisión que se tome en cada caso. Durante el procedimiento deberá prevalecer la unidad familiar o, en su caso, la reunificación familiar, siempre y cuando no sea contraria al principio mencionado.

341. Asimismo, las autoridades deberán tomar en consideración la absoluta prohibición de devolver, expulsar, deportar, retornar, rechazar en frontera, no admitir, transferir o remover a una niña, niño o adolescente

¹²⁴ **Artículo 54.** La Secretaría, en el ámbito de sus atribuciones, adoptará las medidas necesarias para brindar asistencia institucional a los refugiados, así como auxiliarlos con el objeto de facilitar su integración al país, tomando en consideración el contexto social y cultural de donde provengan, así como si son niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, con discapacidad, mujeres embarazadas, enfermos crónicos, víctimas de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de abuso sexual y violencia de género, de trata de personas o a cualquier otra persona que pudiese encontrarse en estado de vulnerabilidad.

cuando su vida, seguridad y/o libertad estén en peligro a causa de la persecución, amenaza, violencia generalizada, violaciones masivas a los derechos humanos, así como donde pueda ser sometido a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, de conformidad con el artículo 96 de la Ley en comento.

342. Por todo lo anterior, es inconcuso que las autoridades migratorias deben adoptar medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes. Además, dichas medidas deberán proteger la igualdad en el ejercicio de los derechos de las personas menores de edad que se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad, ya sea por su identidad cultural, origen étnico o nacional, género, orientación sexual, creencias religiosas o prácticas culturales¹²⁵.

B. Personas migrantes con discapacidad

Marco constitucional

343. El artículo 1º, quinto párrafo, constitucional establece la obligación del Estado de promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, asegurando su inclusión a la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades. Además, proscribire toda discriminación motivada por las discapacidades o cualquier otra

¹²⁵ **Amparo en Revisión 800/2017**, resuelto por la Segunda Sala en sesión de 29 de noviembre de 2017, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (Ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Eduardo Medina Mora I. La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto en contra de consideraciones.

que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas¹²⁶.

344. Además, de este numeral deriva la obligación de todas las autoridades de diseñar, regular e implementar sus políticas públicas y programas, tomando en consideración las necesidades, dificultades y desventajas que enfrentan las personas con discapacidad en la sociedad, pues sólo de esa forma puede alcanzarse su igualdad sustantiva. Para lograr este objetivo, se deberán adoptar medidas especiales o afirmativas que aborden la discriminación indirecta y estructural que resienten tales personas¹²⁷.

345. Ahí cobra relevancia el principio de igualdad y no discriminación, pues éste se proyecta sobre todos los derechos y les da un matiz propio en el caso en que se vean involucradas personas con discapacidad. Todo el andamiaje jurídico se debe analizar desde esta perspectiva cuando se ven involucrados sus derechos¹²⁸, sobre todo, cuando la discapacidad intersecciona con otras condiciones que pueden colocar a

¹²⁶ **Artículo 1** [...] Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

¹²⁷ Tesis 2a. XLVIII/2020 (10a.), de rubro: **“DERECHO A LA IGUALDAD SUSTANTIVA. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS LO TRANSGREDEN CUANDO DESCONOCEN LAS NECESIDADES Y DESVENTAJAS A LAS QUE SE ENFRENTAN LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD”**. Datos de localización: Segunda Sala. Décima época. Registro: 2022401. Derivó del Amparo Directo en Revisión 8314/2019, resuelto en sesión de 23 de septiembre de 2020, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Javier Laynez Potisek; votó con reservas José Fernando Franco González Salas; y se apartaron de consideraciones Javier Laynez Potisek y Yasmín Esquivel Mossa.

¹²⁸ Tesis 1a. CXLIV/2018 (10a.), de rubro: **“PERSONAS CON DISCAPACIDAD. APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN”**. Datos de localización: Primera Sala. Décima época. Registro: 2018746. Derivó del Amparo en Revisión 1043/2015, resuelto en sesión de 29 de marzo de 2017, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo.

la persona en situación de múltiple vulnerabilidad, por ejemplo, ante un contexto de migración.

346. Para ello, en la adopción de cualquier medida que pueda afectar a las personas con discapacidad, incluyendo en materia de política migratoria, las autoridades estatales deben tomar en consideración las dimensiones o niveles de la igualdad y no discriminación, las cuales abarcan desde la protección efectiva contra abusos, violencia y explotación, basadas en la condición de discapacidad; la realización efectiva de la igualdad de trato, la igualdad de oportunidades, así como el goce y ejercicio de los derechos de este grupo¹²⁹.

Marco convencional

347. El artículo 4, párrafo primero, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad dispone que los Estados parte se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna¹³⁰.

348. Para tal fin, los Estados parte se obligan, entre otras acciones, a tomar todas las medidas pertinentes para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad, así como a abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con la Convención y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en ella¹³¹.

¹²⁹ *Idem.*

¹³⁰ Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis y firmada por México el treinta de marzo de dos mil siete. Fue aprobada por el Senado de la República el veintisiete de septiembre de dos mil siete, y finalmente publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho.

¹³¹ **Artículo 4. Obligaciones generales**

- 349.** En el contexto de movilidad humana, las personas con discapacidad pueden enfrentarse a múltiples vulneraciones a sus derechos humanos, ya sea derivado de su condición particular o del contexto en el que se encuentre, pues con frecuencia carecen atención adecuada a sus necesidades y encuentran mayor dificultad para acceder a servicios de salud y de seguridad social.
- 350.** En ese sentido, el artículo 3 de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad establece que las autoridades deben adoptar todas las medidas necesarias para eliminar la discriminación de las personas con discapacidad y promover su integración, a través de la prestación y suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como, acceso al empleo, a la impartición de justicia, a los servicios policiales y a los procesos administrativos, incluyendo los migratorios.
- 351.** Además, de conformidad con el artículo 18 de la misma Convención, las autoridades responsables deberán adoptar todas las medidas administrativas y de cualquier índole para hacer efectivos los derechos de las personas con discapacidad en contexto de movilidad humana, así como las tendientes a reconocer plenamente su derecho a la libertad de desplazamiento, a elegir su residencia y a no ser privadas de su capacidad para utilizar procedimientos pertinentes, como el de inmigración, para facilitar el ejercicio de estos derechos.

Los Estados Parte se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Parte se comprometen a: [...]

- b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad; [...]
- d) Abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con la presente Convención y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en ella; [...]

352. Por otra parte, debe reconocerse que el estatuto migratorio se convierte en una barrera adicional para las personas con discapacidad refugiadas, migrantes y solicitantes de asilo, especialmente para las mujeres que están expuestas a la violencia y a las que, en ocasiones, se les niega el derecho a acceder a los sistemas de salud y de justicia precisamente *“debido a su situación en relación con la ciudadanía”*¹³².

353. Por ello, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ha recomendado que los Estados formulen políticas migratorias inclusivas que incorporen enfoques diferenciales e interseccionales adaptados para las personas con discapacidad, en particular, para las mujeres, niños, niñas, adolescentes y personas adultas mayores, bajo los principios de accesibilidad, diseño universal y ajustes razonables, en espacios físicos e infraestructura, así como en materia de comunicación y acceso a la información¹³³.

Marco legal

354. El artículo 4 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad establece que este grupo gozará de todos los derechos que establece el orden jurídico mexicano, sin distinción de origen étnico, nacional, edad, situación migratoria o cualquier otra condición humana o que atente contra su dignidad.

355. Por ello, las autoridades deben adoptar **medidas contra la discriminación** para prevenir o corregir que una persona con discapacidad sea tratada de una manera directa o indirecta menos favorable que otra que no lo sea, en una situación comparable. Éstas

¹³² Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Manual sobre justicia y personas con discapacidad*. Diciembre de 2021, p. 133

¹³³ ACNUR. *Informe Discapacidad y Movilidad Humana 2021: Estudio regional sobre la situación de las personas con discapacidad refugiadas, desplazadas y migrantes en América Latina*. Abril de 2021, p. 211.

consisten en prohibir conductas que tengan como objetivo o consecuencia atentar contra la dignidad de una persona, crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante u ofensivo, debido a una diversidad funcional.

356. Por otra parte, el artículo 6 de esta misma legislación dispone que el titular del Poder Ejecutivo deberá establecer las políticas públicas para las personas con discapacidad, a fin de cumplir con las obligaciones derivadas de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México, así como adoptar las medidas legislativas, administrativas y de otra índole, para hacer efectivos los derechos de las personas con discapacidad.

357. Esta Primera Sala considera que, dentro de estas medidas especiales, se deben contemplar las correspondientes a la política migratoria del país. Esta obligación se encuentra reforzada con lo previsto en el artículo 113 de la Ley de Migración, el cual establece que en caso de que las personas extranjeras sean personas con discapacidad, se deberán tomar medidas pertinentes a fin de que se privilegie su atención en las instancias dispuestas para ello.

358. Finalmente, de acuerdo con el *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en los casos que involucren derechos de personas con discapacidad* de esta Suprema Corte, para fijar los lineamientos de actuación en la materia, las autoridades deberán adoptar los ajustes razonables necesarios para asegurar que la persona con discapacidad tenga acceso a la información sobre su estatus migratorio, su condición de estancia, el procedimiento que va a enfrentar, el rol que va a tener dentro del mismo y los recursos disponibles con los que cuenta para la defensa de sus intereses.

C. Género y migración

Marco constitucional

- 359.** A partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, el artículo 1° constitucional expresamente reconoce a todas las personas un amplio catálogo de derechos humanos, tanto de fuente nacional como internacional. Además, establece las obligaciones estatales de respeto, promoción, protección y garantía de derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte.
- 360.** Dentro de este catálogo de derechos humanos, se encuentran especialmente protegidos los de las mujeres, pues es un grupo poblacional que ha sido histórica y estructuralmente colocado en situación de desventaja y vulnerabilidad. Esto implica que todas las autoridades estatales, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a proteger de forma reforzada los derechos humanos de las mujeres, niñas y adolescentes, con el objetivo de eliminar la desigualdad y discriminación de género.
- 361.** De acuerdo con la jurisprudencia emitida por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el derecho a la igualdad y no discriminación – consagrado en el quinto párrafo del artículo 1° constitucional – constituye un derecho transversal a todo el sistema normativo. Por tanto, cualquier tratamiento jurídico que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos por la Constitución es *per se* incompatible con ésta¹³⁴.

¹³⁴ **Amparo Directo en revisión 962/2020**, resuelto por la Primera Sala en sesión de diez de noviembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de las ministras y ministros Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo –quien se reserva su derecho a formular voto concurrente–,

- 362.** En ese sentido, el derecho humano a la igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres establece una prohibición para las autoridades administrativas, legislativas y judiciales de discriminar por razón de género. Esta disposición busca garantizar la igualdad de oportunidades de las mujeres en la vida social, económica, política y jurídica del país, así como el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de responsabilidades¹³⁵.
- 363.** De esta manera, las autoridades estatales no sólo deben abstenerse de realizar distinciones irrazonables e injustificadas con base en el género, sino deben adoptar medidas de protección especial como respuesta a un orden social en el que se condiciona a las mujeres a permanecer en una posición de subordinación frente a los hombres y, en tal medida, a que el ejercicio de sus derechos humanos se encuentre limitado.
- 364.** Por otra parte, frente al derecho de las mujeres a una vida libre de violencia se encuentra la obligación correlativa de las autoridades de adoptar medidas integrales, con perspectiva de género y con debida diligencia, para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes. Estas medidas incluyen el establecimiento de un adecuado marco jurídico de protección, la implementación de políticas de prevención y la adopción de prácticas

Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente) y la ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

¹³⁵ Tesis 1a./J. 30/2017 (10a.), de rubro: ***“DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD ENTRE EL VARÓN Y LA MUJER. SU ALCANCE CONFORME A LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES”***. Datos de localización: Primera Sala. Décima época. Registro: 2014099. Derivó del Amparo directo en revisión 652/2015, resuelto en sesión de 11 de noviembre de 2015, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien formuló voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (Ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

para actuar eficazmente ante un contexto de violencia contra las mujeres¹³⁶.

365. En contextos migratorios, las mujeres y niñas migrantes se ven afectadas de manera singular y desproporcionada por la discriminación, el abuso y la violencia de género durante su tránsito, estancia y en el proceso de retorno. Aunado a que el género intersecciona con otras condiciones sociales, como la clase, la raza, la situación migratoria, la nacionalidad, el origen étnico, la edad, la discapacidad, la orientación e identidad de género, entre otros. Así, en conjunto, surge un complejo entramado de estratificación con su propia dinámica de discriminación, exclusión y de relaciones de poder.

366. Por ello, no sólo es deseable, sino se torna imperioso que el Estado mexicano adopte medidas diferenciadas y con perspectiva de género en materia de política migratoria, con el objeto de crear un mayor ámbito de protección hacia las mujeres, niñas y adolescentes que se encuentren en cualquier etapa de la migración.

Marco convencional

367. El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular establece la obligación de los Estados de elaborar políticas migratorias con perspectiva de género para responder a las necesidades y vulnerabilidades particulares de mujeres, niñas y niños migrantes, a

¹³⁶ Tesis 1a. CLX/2015 (10a.), de rubro: ***“DERECHO DE LA MUJER A UNA VIDA LIBRE DE DISCRIMINACIÓN Y VIOLENCIA. LAS AUTORIDADES SE ENCUENTRAN OBLIGADAS A ADOPTAR MEDIDAS INTEGRALES CON PERSPECTIVA DE GÉNERO PARA CUMPLIR CON LA DEBIDA DILIGENCIA EN SU ACTUACIÓN”***. Datos de localización: Primera Sala. Décima época. Registro: 2009084. Derivó de la resolución del Amparo en Revisión 554/2013, resuelto en sesión de 25 de marzo de 2015, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente), y la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

través de la asistencia, atención sanitaria y servicios de asesoramiento psicológico y de otro tipo, así como de acceso a la justicia y a vías eficaces, especialmente en los casos de violencia, abusos y explotación sexual y por razón de género¹³⁷.

368. Además, de acuerdo con el Objetivo 7 de este instrumento internacional, las medidas que se adopten con motivo de la concesión de amparo deben contemplar las necesidades específicas de las mujeres migrantes y asegurar que éstas se satisfagan adecuadamente, por ejemplo, a través de la asistencia y atención sanitaria —en particular en materia de salud sexual y reproductiva—, acceso a servicios de asesoramiento psicológico y jurídico, acceso a la justicia y a vías de recurso eficaces, especialmente en los casos de violencia, abusos y explotación sexuales por razón de género.

369. Ahora bien, la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “*Convención Belém do Pará*” prevé que, para la adopción de medidas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar las violencias contra las mujeres, los Estados deberán considerar su particular situación de vulnerabilidad en razón, entre otras condiciones, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada¹³⁸.

370. En el mismo sentido, en la *Recomendación General no. 26 sobre las trabajadoras migrantes*, se señaló que, si bien los Estados tienen derecho a controlar sus fronteras y reglamentar la migración, deben

¹³⁷ ONU. *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*. (A/RES/73/195). 19 de diciembre de 2018, punto 23, inciso c).

¹³⁸ **Artículo 9.** Para la adopción de las medidas a que se refiere este capítulo, los Estados Partes tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, **de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada**. En igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad.

hacerlo a través de la promoción de procedimientos de migración seguros y la obligación de respetar, proteger y facilitar el ejercicio de los derechos de la mujer en todas las etapas del ciclo migratorio¹³⁹.

371. Además, el Comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) reconoció que, aunque hombres y mujeres migran, la situación de mujeres migrantes es distinta en lo que respecta a los cauces legales de migración, los sectores a los que migran, los abusos de los que son víctimas y las consecuencias que sufren por ello.

372. Por lo anterior, es imperante examinar la migración de la mujer desde la perspectiva de la desigualdad entre los géneros, las funciones tradicionales de la mujer, el desequilibrio del mercado laboral desde el punto de vista del género, la prevalencia generalizada de la violencia contra las mujeres, la feminización de la pobreza y la migración laboral a nivel mundial.

373. Bajo este contexto y ante la posibilidad de que las mujeres migrantes puedan enfrentar una doble discriminación, como resultado de su género y de su estatus migratorio, las autoridades deben adoptar e implementar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, las medidas necesarias para prevenir, atender, sancionar, reparar y erradicar la violencia y discriminación contra las mujeres en contexto de movilidad, de conformidad con el artículo 9 de la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención Belém do Pará” y con el artículo 2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

¹³⁹ CEDAW. *Recomendación General no. 26 sobre las trabajadoras migrantes*, punto 3.

Marco legal

- 374.** La Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia prevé la obligación de las autoridades estatales, de todos los órdenes jurídicos, de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Además, establece que éstas deberán expedir las normas legales y adoptar las medidas presupuestales y administrativas correspondientes para garantizar el derecho a una vida libre de violencia de todas las mujeres.
- 375.** Por su parte, la Ley de Migración contempla el principio de respeto irrestricto de derechos humanos de las personas migrantes, nacionales y extranjeras, sea cual fuere el origen, nacionalidad, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos que han sido vulnerabilizados, como las mujeres¹⁴⁰. Además, prevé que en caso de que estén embarazadas, se deberán tomar las medidas pertinentes para brindar la atención adecuada y especializada que requieran.
- 376.** Por otro lado, esta misma normatividad contempla que el Instituto Nacional de las Mujeres debe realizar acciones dirigidas a mejorar la condición social de las mujeres migrantes, así como la erradicación de todas las formas de discriminación en su contra. Asimismo, deberá adoptar acciones interinstitucionales que permitan atender la problemática, prevenir la violencia contra ellas, y avanzar en el

¹⁴⁰ **Artículo 2.** [...]

Son principios en los que debe sustentarse la política migratoria del Estado mexicano los siguientes:

Respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, **mujeres**, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, así como a víctimas del delito. En ningún caso una situación migratoria irregular preconfigurará por sí misma la comisión de un delito ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada.

cumplimiento de los tratados internacionales en la materia de la que México sea parte¹⁴¹.

377. Por su parte, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establece que, tanto las autoridades locales como federales, deben adoptar medidas especiales de protección para las niñas migrantes, acompañadas, no acompañadas, separadas, nacionales, extranjeras y repatriadas en el contexto de movilidad humana¹⁴².

378. Finalmente, la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos prevé que las autoridades deberán adoptar y ejecutar todas las medidas necesarias para proteger a las personas migrantes y, en particular a las mujeres y niñas, en el lugar de partida, durante el viaje y en el lugar de destino¹⁴³.

379. Conforme al marco antes descrito las autoridades administrativas del Estado mexicano se encuentran vinculadas, para que, al momento de cumplir con sus obligaciones en materia de política migratoria, atiendan a la perspectiva de infancia y adolescencia, de discapacidad y de

¹⁴¹ **Artículo 30.** Corresponde al Instituto Nacional de las Mujeres:

I. Realizar acciones interinstitucionales, de manera coordinada con el Instituto, que permitan atender la problemática, así como la prevención de la violencia contra las mujeres migrantes, y avanzar en el cumplimiento de los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado Mexicano.

II. Promover acciones dirigidas a mejorar la condición social de la población femenina migrante y la erradicación de todas las formas de discriminación en su contra;

¹⁴² **Artículo 89.** El presente Capítulo se refiere a las medidas especiales de protección que las autoridades deberán adoptar para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, acompañados, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros y repatriados en el contexto de movilidad humana.

¹⁴³ **Artículo 102.** La Secretaría, adoptará y ejecutará todas las medidas necesarias para proteger a los inmigrantes o emigrantes, y en particular a las mujeres, niñas, niños y adolescentes, en el lugar de partida, durante el viaje y en el lugar de destino.

género, con el objeto de que las implementen en la toma de decisiones al momento de cumplir con la presente ejecutoria de amparo.

VII. DECISIÓN

380. En consecuencia, resultan **fundados** los conceptos de violación de la asociación quejosa, a partir de las omisiones administrativas advertidas en la presente ejecutoria (identificadas en los párrafos 269 a 319).

381. Por esta razón, las autoridades responsables –la Secretaría de Gobernación, la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Migración y el Instituto Nacional de las Mujeres– dentro del ámbito de sus respectivas atribuciones, y conforme al marco normativo en materia de perspectivas de infancia y adolescencia, género y discapacidad que se ha referido en el último apartado de esta resolución, deberán realizar lo siguiente:

- a.** Publicar en el Diario Oficial de la Federación, en un plazo que no exceda de treinta días hábiles, los lineamientos necesarios para la recepción en México de las personas extranjeras solicitantes de asilo en los Estados Unidos de América, mientras esperan la resolución de su procedimiento en aquel país, a fin de que se cuente con los elementos suficientes para que ese grupo de personas puedan estar en condiciones de ser asistidas y acompañadas.
- b.** Dichos lineamientos deberán contemplar, como elementos mínimos:
 - El establecimiento de mecanismos para que se tenga certeza sobre la regularidad de la estancia en el país de esa población migrante, durante el tiempo en que se resuelve su procedimiento en los Estados Unidos de América.

- La fijación clara y precisa de los procedimientos a los que pueden acceder las personas migrantes a fin de solicitar el pleno ejercicio de sus derechos humanos, tales como el derecho al trabajo y a la educación, tomando en cuenta la particular situación de vulnerabilidad en la que se encuentran, y a partir de un enfoque diferencial¹⁴⁴ cuando se trate de niñas, niños y adolescentes, mujeres o personas con discapacidad.

-La garantía de canales institucionales a fin de que se pueda acompañar a las personas migrantes que así lo requieran en el seguimiento a sus procedimientos de asilo en los Estados Unidos de América, tomando en consideración que no se encuentran físicamente en el lugar donde se tramita su solicitud de asilo.

-Debe destacarse que las autoridades responsables gozan de libertad configurativa para diseñar los lineamientos cuya publicación se ordena; sin embargo, para tener por cumplida la presente sentencia, las autoridades deberán acreditar ante el juez de amparo que éstos cumplen las garantías mínimas destacadas previamente.

¹⁴⁴ De acuerdo con lo dispuesto en el capítulo II de la Ley General de Víctimas, relativo a los conceptos, principios y definiciones, el término de enfoque diferencial se refiere a lo siguiente:

Enfoque diferencial y especializado. Esta Ley reconoce la existencia de grupos de población con características particulares o con mayor situación de vulnerabilidad en razón de su edad, género, preferencia u orientación sexual, etnia, condición de discapacidad y otros, en consecuencia, se reconoce que ciertos daños requieren de una atención especializada que responda a las particularidades y grado de vulnerabilidad de las víctimas.

Las autoridades que deban aplicar esta Ley ofrecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, garantías especiales y medidas de protección a los grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como niñas y niños, jóvenes, mujeres, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, migrantes, miembros de pueblos indígenas, personas defensoras de derechos humanos, periodistas y personas en situación de desplazamiento interno. En todo momento se reconocerá el interés superior del menor.

Este principio incluye la adopción de medidas que respondan a la atención de dichas particularidades y grado de vulnerabilidad, reconociendo igualmente que ciertos daños sufridos por su gravedad requieren de un tratamiento especializado para dar respuesta a su rehabilitación y reintegración a la sociedad.

382. Finalmente, conviene precisar que la presente concesión de amparo, por virtud de la cual se ordena la emisión de los lineamientos referidos en materia de política migratoria, no interfiere con la facultad exclusiva del Poder Ejecutivo de decidir, en su caso, poner fin de manera definitiva a la recepción en México de personas migrantes solicitantes de asilo en Estados Unidos de América mientras esperan la resolución de su procedimiento en aquel país.

383. En tales condiciones, al haber resultado parcialmente fundados los agravios de la revisión principal e infundados los de la revisión adhesiva, se modifica la sentencia recurrida.

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE

PRIMERO. En la materia de la revisión competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se **modifica** la sentencia recurrida.

SEGUNDO. Se **sobresee** en el juicio de amparo.

TERCERO. La Justicia de la Unión **ampara y protege** al *********, en contra de los actos reclamados señalados en el apartado V, inciso D, para los efectos precisados en esta sentencia.

CUARTO. Es **infundada** la revisión adhesiva.

Notifíquese; con testimonio de esta ejecutoria, devuélvanse los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones y reserva en los efectos, y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien aclaró que está por varias consideraciones y efectos y el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (Ponente). La Ministra Piña y los Ministros Carrancá, Pardo y Ministra Presidenta Ríos, se reservan el derecho a formular voto concurrente.

Firman la Ministra Presidenta de la Sala y Ponente, con el Secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

PRESIDENTA DE LA PRIMERA SALA Y PONENTE

MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA

MAESTRO RAÚL MENDIOLA PIZAÑA

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.