

**AMPARO EN REVISIÓN 7/2020
RECURRENTE: COMISIÓN
MEXICANA DE AYUDA A
REFUGIADOS Y EL INSTITUTO
NACIONAL DE MIGRACIÓN, AMBOS
ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS
DESCONCENTRADOS DE LA
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN**

VISTO BUENO
SR/A. MINISTRA/O

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ

SECRETARIO: DAVID GARCÍA SARUBBI

COLABORÓ: PAOLA GUTIÉRREZ BALDERAS

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al dieciséis de febrero de dos mil veintidós, en el que se emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 7/2020, interpuesto por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y el Instituto Nacional de Migración, ambos órganos desconcentrados de la Secretaría de Gobernación, en contra de la resolución que dictó el seis de febrero de dos mil diecinueve el Juzgado Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, en el expediente

El problema jurídico a resolver por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si las autoridades migratorias tienen dos obligaciones diferenciadas e independientes ante la actualización de la hipótesis de una afluencia masiva de migrantes potencialmente solicitantes de la condición de refugiado: la emisión del reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie* de la condición de refugiado y la de diseñar un proceso de evaluación inicial para obtener información objetiva sobre las condiciones particulares de niñas, niños y adolescentes en contexto de movilidad humana a fin de poder implementar medidas adecuadas para satisfacer sus necesidades.

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. En el año de dos mil dieciocho distintas instituciones oficiales documentaron el tránsito de lo que se denominó la “caravana migrante”, la cual consistió en, al menos, cinco flujos migratorios de naturaleza colectiva, en el lapso transcurrido de octubre a diciembre de ese año. En un estudio realizado por El Colegio de la Frontera Norte, asociación civil dedicada a investigar los fenómenos migratorios, se documentó las condiciones en que dichos movimientos forzados de población traspasaron la frontera sur del país y lograron llegar a Tijuana, Baja California, generando una serie de problemas humanitarios inéditos en nuestro país.¹
2. En este estudio se narra que el cinco de octubre de ese año se convocó por medio de redes sociales a la denominada “*Marcha del migrante*”, la que tuvo como lema “*No nos vamos porque queremos: nos expulsa la violencia y la pobreza*”, organizada por el ex diputado hondureño del Partido Libre, Bartolo Fuentes.²
3. El viernes doce de octubre de ese año, ciento sesenta personas se reunieron en la terminal de San Pedro Sula, Honduras, para iniciar la primera caravana migrante, sumando al día siguiente más de mil trecientas personas. Una vez que lograron pasar la frontera de Guatemala, para el diecisiete de octubre se habían reunido aproximadamente cuatro mil personas, ubicándose en el puente fronterizo con México; posteriormente, el diecinueve de ese mismo mes y año, quienes se encontraban ahí congregados tiraron la valla policial entre México y Guatemala y cruzaron hacia el estado de Chiapas.

¹ Este estudio se publicó el trece de diciembre de dos mil dieciocho y se puede consultar en el siguiente sitio web: <https://www.colef.mx/estudiosdeelcolef/la-caravana-de-migrantes-centroamericanos-en-tijuana-2018-diagnostico-y-propuestas-de-accion/>

² Los datos que ahora se destacan sólo tienen el propósito de poner en contexto las preguntas constitucionales que esta Primera Sala debe responder. Las premisas fácticas que servirán a nuestra decisión se extraerán únicamente de los elementos de prueba aportados al juicio de amparo.

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

4. El veintiocho de octubre siguiente, después de un enfrentamiento con la policía guatemalteca, la segunda caravana rompió la valla metálica que separa Guatemala con México. Para entonces, los medios de comunicación contabilizaban la primera caravana en siete mil integrantes mientras que la segunda en mil quinientos. El veintinueve siguiente salió la tercera caravana desde la capital de El Salvador con alrededor de trescientos migrantes e ingresó a México el treinta de octubre.
5. El treinta y uno de octubre salió una cuarta caravana con ochocientas personas, cuyo punto de origen fue El Salvador. El nueve de noviembre ingresó a México una quinta caravana con alrededor de doscientas cincuenta particulares, en su mayoría, nacionales de ese mismo país.
6. Para el veintisiete de noviembre del dos mil dieciocho, la Unidad Deportiva Benito Juárez, en Tijuana, Baja California, habilitada por las autoridades locales como albergue para migrantes, reportó que había seis mil sesenta y dos individuos albergados en sus instalaciones. Sin embargo, debe considerarse que algunos de sus integrantes aún se encontraban en tránsito en el país, otros más se quedaron en algunos otros estados y otros más se regresaron voluntariamente a sus países de origen.
7. En el estudio, se reportó que los integrantes de ese grupo de migrantes provenían desde Guatemala, Honduras y El Salvador, como parte de movimientos forzados por la pobreza, la violencia extrema, los desastres naturales y el cambio climático. Se precisó que estos movimientos migratorios se remontan a lo largo del tiempo. Tan solo entre dos mil trece y dos mil dieciséis se registraron entre doscientos sesenta mil y trescientos noventa y dos mil eventos de tránsito de migrantes centroamericanos por México.
8. Lo novedoso de los flujos migratorios de dos mil dieciocho y –que motiva el litigio constitucional del que ahora conocemos– radica en el carácter colectivo de esos movimientos. Conforme a los estudios realizados, se formula la hipótesis de que la aparición las caravanas de migrantes se debe a que constituyen una opción de movilidad que permite dar visibilidad, acompañamiento y protección a los migrantes por parte de organizaciones

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

sociales, medios de comunicación y organismos de derechos humanos y ello explicó el crecimiento de los flujos migratorios entre octubre y noviembre de dos mil dieciocho.

9. Los cinco movimientos migratorios se integraron de hombres, mujeres y niños y niñas, sin existir una contabilización de proporción de cada categoría. En estos grupos se ha reportado una cantidad importante de menores de edad, de cuya proporción tampoco se tiene una contabilidad objetiva.
10. Este es el contexto en el cual se inició el litigio constitucional, del que ahora esta Sala asume conocimiento en instancia de revisión para responder preguntas constitucionales de primer orden.
11. **Demanda de amparo.** *********, en su carácter de representante legal de la Oficina de ********* solicitó el amparo y la protección de la justicia federal en contra de actos del Procurador Federal, del Director General de Representación Jurídica de Niñas, Niños y Adolescentes, y del Director General de Restitución de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; todos adscritos a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes.³
12. De las autoridades señaladas como responsables reclamó, en general, la omisión de adoptar *ex officio* las medidas reforzadas e integrales de protección a favor de las niñas, niños y adolescentes que viajan acompañados de sus familiares, o bien, que lo realizan separados o no acompañados de sus familiares; y, en particular:
 - 1) La omisión de enviar personal especializado suficiente para conocer el número de niñas, niños y adolescentes que viajan en las caravanas de personas migrantes y solicitantes de asilo que ingresaron a México los días 19, 28 y 31 de octubre, y 2 de noviembre, en el año 2018; a través de las cuatro caravanas migrantes, y así poder adoptar medidas de planeación, prevención y protección basadas en información más objetiva.⁴
 - 2) La omisión de diseñar, ejecutar y dar seguimiento de manera coordinada con otras autoridades a un plan integral de actuación que permita garantizar un acompañamiento adecuado a las niñas, niños y

³ Expediente del *********, fojas 2 – 3.

⁴ *Ibid.*, foja 3 – 4.

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

adolescentes que viajan en las caravanas durante su tránsito por el país y, llegado el momento idóneo, establecer los procesos adecuados para el diagnóstico individual de casos para la determinación de medidas de restitución de derecho.⁵

- 3) La omisión de proporcionar medidas de protección integral a favor de todas las niñas, niños y adolescentes que viajan en las caravanas de personas migrantes y solicitantes de asilo que ingresaron a México los días 19, 28 y 31 de octubre, y 2 de noviembre de 2018, a través de cuatro caravanas migrantes que entraron a nuestro país.⁶
- 4) La omisión de otorgar el reconocimiento *prima facie* como personas refugiadas, a todas las personas que viajan en las caravanas de personas migrantes y solicitantes de asilo que ingresaron a México los días 19, 28 y 31 de octubre, y dos de noviembre de 2018, por medio de cuatro caravanas; y, en particular, a favor de las niñas, niños y adolescentes que viajan en la misma, previa recaudación individual de su respectivo consentimiento. En otras palabras, tal reconocimiento *prima facie* no debería ser impuesto a las personas que no deseen acogerse al mismo.⁷
- 5) Si por alguna razón constitucional y convencionalmente válida se ha considerado la no procedencia del reconocimiento *prima facie* como personas refugiadas a todas las personas que viajan en las caravanas de personas migrantes y solicitantes de asilo que ingresaron a México y, en particular, a favor de las niñas, niños y adolescentes que viajan en la misma, de cualquier manera se reclama la omisión de garantizar el acceso a un procedimiento para la determinación de la condición de refugiadas y refugiados; con las debidas garantías del debido proceso legal, a través de un proceso de elegibilidad que sea llevado con estándares especializados y por personal debidamente capacitado, y contando con una representación jurídica especializada, a favor de todas las niñas, niños y adolescentes migrantes que viajan en dichas caravanas.⁸

13. En su demanda originaria, la quejosa solicitó : (a) se diseñe una estrategia de actuación planificada; (b) se brinde acompañamiento a niñas, niños y adolescentes acompañados y no acompañados durante el tiempo que permanezca en movimiento la caravana; (c) se dicten medidas de protección internacional y especiales durante todo el proceso de acompañamiento de acuerdo con las necesidades particulares detectadas; (d) llegado el momento en que existan condiciones, y en el marco de la implementación del plan general solicitado, realice de manera organizada y coordinada, con procuradurías locales de protección de derechos de niñas, niños y

⁵ *Ídem.*

⁶ *Ídem.*

⁷ *Ídem.*

⁸ *Ídem.*

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

adolescentes, una evaluación para la determinación de necesidades a través de equipos multidisciplinarios; (e) que se proteja en todo momento la integridad, vida y ejercicio ininterrumpido de derechos de niñas, niños y adolescentes, y se eviten entrevistas excesivas e impertinentes que generen proceso de revictimización.

14. **Trámite del juicio de amparo.** Correspondió conocer por razón de turno de dicha demanda al Juzgado Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México⁹; quien, por una parte, y por acuerdo de doce de noviembre de dos mil dieciocho, la registró bajo el número 86/2018; y, por otra, se declaró incompetente para conocer parte del asunto, de modo que ordenó remitir la demanda de amparo al Juzgado Decimocuarto de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, por conducto de su oficina de correspondencia común.
15. Asimismo, se concedió de oficio y de plano la suspensión en favor de las niñas, niños y adolescentes de las caravanas de personas migrantes y solicitantes de asilo que ingresaron a México el diecinueve, veintiocho, y treinta y uno de octubre, y dos de noviembre de dos mil dieciocho, de los actos reclamados que estén vinculados en las actividades de planear, tramitar, organizar o ejecutar cualquier acto de deportación a sus países de origen y se requirió a las autoridades para que informaran sobre el cumplimiento de la citada suspensión.
16. De igual manera, se requirió a la parte quejosa a efecto de que manifestara si era su deseo señalar como autoridades responsables al Instituto Nacional de Migración, a la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, y exhibiera documento legible del que se desprenda de manera fehaciente que ***** tenía el carácter que ostentaba, con el apercibimiento que de no hacerlo se le tendría por no presentada la demanda.¹⁰

⁹ *Íbid.*, foja 1.

¹⁰ *Íbid.*, fojas de la sentencia de amparo 75 – 85.

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

17. **Ampliación de la demanda.** Por escrito presentado el veinte de noviembre de dos mil dieciocho, la quejosa desahogó la prevención formulada por el Juzgado de conocimiento y amplió la demanda de amparo.
18. En este escrito, señaló como autoridades responsables al Comisionado, al Jefe de Departamento de Asuntos Jurídicos, y al Delegado Regional dentro del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México “Benito Juárez”, todos adscritos al Instituto Nacional de Migración; al Titular del Organismo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; al Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes; y a la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, adscrita a la Secretaría de Gobernación. De quienes se reclamaron los mismos actos que en el escrito inicial de demanda.¹¹
19. Luego, el veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho se tuvo por desahogado el requerimiento formulado a la parte quejosa, por lo que el Juez de Distrito nuevamente se declaró parcialmente incompetente por materia, respecto de los actos consistentes en realizar cualquier acto tendente a la deportación de los padres o quienes ejerzan la patria potestad de los niños, niñas y adolescentes que viajan en las caravanas de personas migrantes y solicitantes de asilo que ingresaron a México, el diecinueve, veintiocho, y treinta y uno de octubre y dos de noviembre de dos mil dieciocho, por considerar que era competente de esos actos el Juzgado de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, en turno, dado que su emisión y ejecución podía implicar la aplicación de normas sustantivas y adjetivas de naturaleza penal así como la afectación de la libertad personal en materia migratoria.
20. Por otra parte, el juzgado admitió a trámite la demanda promovida por la ***** , tuvo por admitidas y ofrecidas las pruebas documentales, tramitó por duplicado y separado el incidente de suspensión, señaló hora y fecha para la audiencia constitucional, requirió los informes justificados a las

¹¹ *Íbid.*, fojas 142 – 155.

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

autoridades responsables y dio la intervención al Agente del Ministerio Público de su adscripción.

21. **Sentencia de amparo.** Una vez desahogado el trámite del juicio de amparo se celebró la audiencia constitucional y en fecha seis de febrero de dos mil diecinueve, el Juzgado de Distrito de conocimiento resolvió, por una parte, y respecto de ciertas autoridades señaladas como responsables, sobreseer el juicio de amparo; y, por otra, amparar y proteger a la quejosa contra las omisiones que reclamó del Comisionado del Instituto Nacional de Migración y del Coordinador General de la Comisión de Ayuda a Refugiados consistentes en diseñar un plan institucional para obtener información sobre el número de menores de edad que viajan en las caravanas, sus condiciones y sus necesidades; y, de reconocerlos *prima facie* como refugiados.¹²
22. La sentencia inicia con el apartado dedicado a los sobreseimientos. Así, concluye que el Subdelegado Federal del Instituto Nacional de Migración en el Aeropuerto Internacional de México no pudo haber sido responsable de la omisión planteada, toda vez que los menores que viajan en las caravanas ingresaron vía terrestre y fuera de su circunscripción territorial. En consecuencia, concluyó que lo procedente es sobreseer el presente asunto respecto de esa autoridad.¹³
23. En la sentencia se determinó que el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, las autoridades de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, el Director General Jurídico y de Derechos Humanos y Transparencia del Instituto Nacional de Migración y el Titular del Organismo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia carecen de atribuciones para otorgar el reconocimiento *prima facie* de la condición de refugiados a los menores, así como para diseñar un plan institucional a fin de conocer su universo, sus condiciones y sus necesidades. Por tanto, también sobreseyó el asunto respecto de ellas.¹⁴

¹² *Íbid.*, fojas 463 – 497.

¹³ *Íbid.*, foja 468.

¹⁴ *Ídem.*

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

24. Se determinó que el Comisionado del Instituto Nacional de Migración también carece de atribuciones para otorgar el reconocimiento *prima facie*, de modo que también es inexistente la omisión reclamada, por tanto, también le recayó sobreseimiento.¹⁵
25. El juez de Distrito determinó que las autoridades responsables que participan en el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, no incurrieron en omisiones totales respecto del despliegue de facultades exigido por la parte quejosa para salvaguardar los derechos de los menores que viajan en las caravanas, pues, en contraposición a lo argumentado por ésta, las ejercieron; además, en el expediente no existe elemento alguno que permita inferir que no lo hicieron con los recursos materiales y humanos a su alcance.
26. Lo anterior, máxime que lograron los objetivos intrínsecos a tales acciones y, en esa medida, satisficieron la causa de pedir de la quejosa, ya que: a) enviaron personal especializado para recabar información sobre dichos menores de edad; b) los han acompañado y asesorado durante su tránsito por el país; c) han generado planes de restitución de sus derechos; y d) han implementado a su favor medidas de protección integral, entre ellas, proveerles de servicios de alimentación, alojamiento, salud, así como garantizarles acceso al procedimiento para obtener la condición de refugiado.
27. Por esas razones, el Juez de Distrito determinó sobreseer el presente asunto respecto del titular, el Director General de Representación Jurídica de Niñas, Niños y Adolescentes, del Director General de Restitución de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, todos de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes; del Comisionado y del Director General Jurídico de Derechos Humanos y Transparencia, ambos del Instituto Nacional de Migración; del Titular del Organismo del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; del Secretario Ejecutivo del Sistema

¹⁵ *Ídem.*

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes; y, del Coordinador General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.¹⁶

28. En la sentencia, sólo se tuvieron por ciertas las omisiones de diseñar un plan integral de protección para conocer el universo de personas menores de edad que viajan en la caravana, sus condiciones y sus necesidades, así como de coordinarse con autoridades locales para ejecutar ese plan, por parte del Comisionado del Instituto Nacional de Migración; así como la omisión de otorgar el reconocimiento *prima facie* como personas refugiadas a todas las personas, previa obtención de su consentimiento respectivo, por parte del Coordinador General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.¹⁷
29. Posteriormente, a fin de analizar las omisiones reclamadas, el Juzgado de mérito recordó el contenido y alcance del parámetro general de regularidad constitucional, del cual destacó el artículo 4º constitucional; en cuanto a que esta disposición indica que todas las autoridades del país deben considerar en cada una de sus decisiones y actuaciones el principio superior de la niñez; salvaguardar plenamente el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes; y, satisfacer sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento, para que logren su desarrollo integral. Añadiendo, en ese sentido, que los dos análisis anteriores deben robustecerse, en razón del cumplimiento de las obligaciones adicionales que conlleva el contexto migratorio en que se encuentran las personas.
30. Después del análisis constitucional y convencional de las implicaciones de la situación de vulnerabilidad interseccional de los menores que viajan en caravanas, y de la obligación del Estado de implementar medidas especiales de protección en favor de esos menores, el Juzgado de Distrito determinó lo siguiente.
31. Que el Comisionado del Instituto Nacional de Migración no acreditó haber diseñado un plan institucional para conocer el número de menores que viajaban en las caravanas, sus condiciones y sus necesidades, a pesar de

¹⁶ *Íbid.*, fojas 473 – 474.

¹⁷ *Íbid.*, foja 474.

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

tener facultades para ello, y que se encuentra obligado a actuar en tal sentido para cumplir con una condición de adecuación de las medidas de protección especial, lo cual contraviene el parámetro especializado de regularidad constitucional y al interés superior de la niñez.

32. Asimismo, sostuvo que, efectivamente, el Coordinador General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados tiene facultades para otorgar el reconocimiento *prima facie* de la condición de refugiado; y, en ese sentido, procedió a verificar la actualización de sus supuestos, previstos en el artículo 26 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.
33. En la sentencia se concluyó que la omisión de otorgar el reconocimiento *prima facie* de la condición de refugiado a las niñas, niños y adolescentes que viajan en las caravanas, conlleva el incumplimiento de las obligaciones que integran los parámetros de regularidad constitucional y contraviene los principios del interés superior de la niñez, así como del efecto útil (*effet utile*), porque significa dejar de implementar la medida ideal de protección internacional para salvaguardar su interés superior y, por ende, convalidar la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran a pesar de sus diversas necesidades.
34. Señaló que una de las obligaciones del Estado mexicano es la de otorgar protección internacional cuando existe afluencia masiva de personas que la necesitan con urgencia; asimismo, ello configura una obligación reforzada o agravada cuando esas personas, como en el caso, son menores de edad, pues implica la observancia de su interés superior; y, por último, sostiene que la medida ideal para otorgar esa protección en la región es reconocerlos *prima facie* como refugiados.
35. Añadió que en casos como el que se resuelve, en el que se cuestiona la inacción de la autoridad, el requisito legal que prescribe que para otorgar el reconocimiento *prima facie* es “necesario el incremento sustancial de solicitudes” conlleva el riesgo de replicar una falacia de petición de principio respecto del argumento total de la quejosa, pues si reclama la omisión de implementar medidas de protección especial a favor de los menores de edad

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

que viajan en las caravanas y que, por ende, no les otorgaron representación o acompañamiento jurídico; un aspecto implícito en su argumento es, justamente, que la falta de asesoría jurídica les impidió acceder a ciertos trámites, entre ellos, el de la solicitud de la condición de refugiado.

36. Así, sostiene que analizar ese planteamiento sobre la base de que es un requisito para otorgar ese reconocimiento *prima facie* el incremento sustancial de solicitudes; y, por ende, resolver que no procedía aquél debido a la falta de éste —que es consecuencia directa de la ausencia de representación o acompañamiento jurídico reclamada como pretensión de fondo en la demanda de amparo— significaría dejar en estado de indefensión a la parte quejosa mediante un argumento falaz y, a la par, resolver en contravención al principio superior de la niñez.
37. Así, al quedar demostrada la inconstitucionalidad de las omisiones reclamadas al Comisionado del Instituto Nacional de Migración y al Coordinador General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, por vulnerar los derechos de los menores que viajan en las caravanas y, consecuentemente, los derechos de la parte quejosa, consideró que lo procedente era conceder el amparo y protección de la Justicia Federal, para los efectos que se definen en el cuadro siguiente:

Autoridades responsables	Acciones que deberá realizar para restituir a la quejosa en el pleno goce de sus derechos humanos y, con ello, cumplir la sentencia de amparo
Comisionado del Instituto Nacional de Migración	En ejercicio de sus facultades, deberá: En un plazo de veinte días hábiles, diseñar un plan fijo para conocer el universo de personas menores de edad que ingresaron al país con motivo de las caravanas y que en un futuro ingresen de manera masiva. En el documento, conforme a los lineamientos establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y por el Comité de los Derechos del Niño, señalados en la parte considerativa de esta sentencia, deberá imponer a las autoridades competentes la obligación de observar lo siguiente: Que el plan tiene como principio rector la generación de un proceso de evaluación inicial para obtener información objetiva sobre las condiciones particulares de niñas, niños y adolescentes en contexto de movilidad humana a fin de poder

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

<p>implementar medidas adecuadas para satisfacer sus necesidades.</p> <p>Que se deberá recabar, al menos, los siguientes datos:</p> <p>Causas de migración; Condiciones de tránsito; Vínculos familiares; Factores de riesgo en origen y tránsito; Información de sus representantes legales; Datos sobre su alojamiento; y, Situación jurídica.</p> <p>Que el proceso de evaluación inicial tendrá que ser llevado a cabo por personal capacitado en la atención de menores de edad, quienes deberán entrevistar a la niña, niño y adolescente de que se trate, siempre en presencia de una persona especializada en psicología infantil.</p> <p>Que dicho proceso de evaluación inicial deberá atender las necesidades de protección de niñas, niños y adolescentes; y, al efecto, deberá contemplar, al menos, las siguientes etapas:</p> <p>“Determinación”, que deberá cumplir con las siguientes garantías a favor del menor de edad:</p> <p>Deberá realizarse en el punto de ingreso al territorio nacional y tan pronto como se tome conocimiento de su presencia.</p> <p>Deberá incluir la determinación de su edad y, para ello, se deberá tener en cuenta tanto su aspecto físico como su madurez y psicología.</p> <p>Deberá llevarse a cabo con criterios científicos, de seguridad, imparcialidad y con pleno respeto del interés superior del menor y a su género.</p> <p>Deberá evitar todo riesgo de vulneración de su integridad física, respetar debidamente su dignidad humana y, en caso de incertidumbre, otorgar el beneficio de la duda para que se le trate como un menor de edad.</p> <p>“Entrevista inicial”, en la que se deberá cumplir con las siguientes garantías a favor del menor de edad:</p> <p>Deberá estar adaptada a sus necesidades, su edad y su sexo.</p> <p>Deberá ser realizada por profesionales calificados en un idioma o lenguaje que pueda comprender.</p> <p>Deberá permitir reunir datos y antecedentes personales para determinar su identidad y, de ser posible, la identidad de sus padres y su ciudadanía.</p> <p>Asimismo, en la que se deberá otorgar a la niña, niño</p>
--

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

<p>y adolescente entrevistada, al menos, las siguientes facilidades:</p> <p>Brindar la orientación necesaria sobre el procedimiento aplicable en un lenguaje accesible al menor de edad.</p> <p>Otorgar la oportunidad de contactar a un representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) o de quien lleve a cabo funciones análogas.</p> <p>Proporcionar servicios de intérprete, asesoría legal y representación jurídica.</p> <p>Nombrar a un tutor que vele por el bienestar e interés superior del menor de edad.</p> <p>Garantizar al menor su derecho de ser oído y, en caso de que no pueda dar una entrevista, atender a los métodos de comunicación no verbales que resulten más idóneos en cada caso concreto para observar el principio de participación.</p> <p>Establecer un espacio no amenazante para realizar dicha entrevista, que sea adecuado a las necesidades y seguridad del menor.</p> <p>Asignar personal entrevistador especializado, que informe desde el inicio de la entrevista lo que sucederá, que procure evitar la incomodidad del menor y que resalte que se trata de una entrevista confidencial.</p> <p>Realizar la identificación, mediante la entrevista, de las necesidades inmediatas de asistencia relacionadas con la vestimenta, la alimentación, la higiene, etcétera.</p> <p>Dar atención prioritaria a menores no acompañados; después, a menores separados, luego a los acompañados por un solo progenitor y, finalmente a los que vienen en familia.</p> <p>“Proceso de inscripción”, en la que se deberá cumplir con las siguientes garantías a favor del menor de edad:</p> <p>Deberá atenderse a su situación concreta y, para ello, deberá consignar información adicional:</p> <p>Razones, de ser el caso, por las que está separado de su familia o no acompañado.</p> <p>Aspectos particulares de vulnerabilidad, en especial, relativos a la salud y de índole física, psicosocial y material.</p> <p>Necesidades de protección derivadas de la violencia en el hogar, la trata o diversos traumas.</p> <p>Necesidades de protección internacional, como las</p>

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

	<p>basadas en “fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas” en el país de origen, las derivadas de una agresión exterior, ocupación, dominación extranjera o hechos que perturben gravemente el orden público o las provocadas por los efectos indiscriminados de la violencia generalizada.</p> <p>“Entrega de documentos de identificación”, la que deberá realizarse en cuanto sea posible.</p>
<p>Coordinador General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados</p>	<p>En un plazo improrrogable de cinco días hábiles, fijar lineamientos para atender a los menores de edad que viajan en las caravanas como grupo y otorgarles el reconocimiento <i>prima facie</i> de la condición de refugiado.</p>

38. **Recurso de revisión.** En contra de la sentencia de amparo, el día veinte de febrero de dos mil diecinueve, el Comisionado del Instituto Nacional de Migración interpuso recurso de revisión¹⁸; del cual correspondió conocer por razón de turno al Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien lo registró con el número de toca ***** de su índice¹⁹; asimismo, en fecha veintiuno del mismo mes y año, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados también interpuso recurso de revisión²⁰.
39. Respecto al Comisionado del Instituto Nacional de Migración, éste sostiene que el Instituto Nacional de Migración difundió ampliamente los detalles del programa “ESTÁS EN TU CASA”, implementado por el Gobierno Federal para asistir con los trámites que son de su competencia a los integrantes de la caravana de migrantes que han mostrado interés en acogerse a los beneficios del programa, el cual consiste en regularización y empleo temporal.

¹⁸ *Íbid.*, fojas 542 – 554.

¹⁹ Expediente del juicio de amparo en revisión ***** , fojas 52 – 54.

²⁰ Juicio de amparo indirecto *Op.cit.*, fojas 573 – 593.

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

40. Asimismo, sostiene que todas las personas migrantes integrantes de las caravanas que se encuentran en algún albergue o estación migratoria habilitada han recibido asistencia, y se les ha informado del derecho que tienen a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, la posibilidad de un retorno asistido a su país de origen, o la posibilidad de acogerse al programa de atención ofrecido por la Presidencia de la República (“ESTÁS EN TU CASA”); además de proporcionarles alimentación, atención médica y psicológica a través de la ayuda de Gobiernos Municipales de los Estados de Chiapas, Oaxaca y de la Secretaría de la Defensa Nacional.
41. También señala que el Gobierno Mexicano ha coordinado acciones de asistencia y atención de menores, así como a personas pertenecientes a grupos vulnerables, con Instituciones y Organizaciones como son la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes; el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Organización Internacional para las Migraciones, entre otras.
42. Indica que el Instituto Nacional de Migración ha solicitado apoyo a la Policía Federal para que, sin uso de la fuerza o de las armas, personal de Migración realice sus funciones en los puntos de internación respectivos para regular el flujo de extranjeros.
43. Asimismo, indica que a través del denominado “Grupo Beta”, el Instituto ha estado coordinando y apoyando a la caravana, brindando su asistencia médica, realizando traslados a hospitales, cuando se requiere, y distribuyendo víveres.
44. También sostiene que, en coordinación con otras autoridades del Gobierno Federal, Organismos Internacionales, y con la Sociedad Civil, se prioriza la atención integral a grupos en estado de vulnerabilidad, entre ellos niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados; señala que se repartieron 20.8 toneladas de ayuda que se componen de 2,665 despensas, 2,875 cobertores, 13,206 colchonetas y 6,600 kits de aseo personal; y, se instalaron dos plantas potabilizadoras de agua; provisiones que han sido transportadas

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

con el apoyo de la Secretaría de la Defensa Nacional, Marina Armada de México y la Policía Federal, contando con la colaboración de Líneas Aéreas Comerciales Mexicanas.

45. Agrega que el Instituto, en todo momento, ha cuidado la integridad de los menores de edad que integran la caravana, observando las obligaciones contenidas en los artículos 94 y 95 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
46. También indica que la Delegación Federal del Instituto en el Estado de Chiapas informó que los extranjeros fueron recibidos y atendidos en los albergues “Recinto Ferial en Chiapas”, la “Estancia Provisional en Oaxaca” o el “Deportivo Palillo de la Magdalena Michuca”, la “Casa del Peregrino San Lorenzo” y el “Faro de Tláhuac” en la Ciudad de México; lugares en donde los migrantes permanecieron de manera voluntaria a fin de recibir información, atención y asistencia de las autoridades de los tres niveles de gobierno.
47. Además, indica que existe un Convenio General de Colaboración que celebraron el Instituto Nacional de Migración y la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, con el fin de fortalecer las acciones para la atención, protección y restitución de los derechos de los menores migrantes acompañados y no acompañados, para garantizar el interés superior de la niñez.
48. Igualmente, sostiene que se envió personal del Instituto a los diferentes puntos de internación, y se cuenta, en ese sentido, con un informe en relación con el contingente total de la caravana, que es de 9,741 personas; cifra que corresponde hasta el día siete de noviembre del año dos mil dieciocho.
49. En esa tesitura, precisa que, estadísticamente, es casi imposible conocer una cifra exacta de los migrantes que integran la caravana, toda vez que se encuentran en constante movimiento y, además, no están a disposición del Instituto Nacional de Migración. Sin embargo, indica que el Instituto instrumentó el sistema denominado “SETRAM” (Sistema Electrónico de

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

Trámites Migratorios), que es un registro para integrar a los menores que se encuentran en la caravana de migrantes, y se estructuró de conformidad con su nacionalidad, edad y sexo, a los cuales se les autorizó la regularización por razones humanitarias; lo cual desvirtúa la apreciación en el sentido de que no se ha instrumentado un plan institucional para obtener información sobre el número de menores de edad que viajan en las caravanas.²¹

50. Agrega que es importante informar que en el Instituto existe personal especializado para el cuidado de la infancia, denominado “OPI” (Oficial de Protección al Infante); quienes están facultados para el cuidado de la infancia y atención a los migrantes en situación de vulnerabilidad, es decir, en temas relacionados con niñas, niños y adolescentes, los cuales estuvieron pendientes y acompañando a los menores migrantes; protegiendo y garantizando sus derechos.
51. Finalmente, el Comisionado sostiene que se encuentra imposibilitado jurídica y materialmente para cumplir con cada uno de los puntos de la sentencia de amparo, y considera que el Juez de Distrito se excedió en su determinación al conceder el amparo y protección federal a la parte quejosa en su contra, toda vez que con los argumentos expresados se demuestra que, a pesar de que la caravana de migrantes representó un tránsito de carácter irregular y masivo, se protegieron en todo momento los derechos de los menores migrantes.
52. Por otra parte, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, en su recurso de revisión expone que en primer lugar y contrario a lo expresado por el Juez de Distrito, la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, en coordinación con diversas autoridades, implementó una ruta de acción para la atención de niñas, niños y adolescentes que viajan en las caravanas y, en general, tomó las medidas necesarias para que esa colectividad, los menores, pudieran acceder al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiados. Así, no existió, ni existe contravención al principio del interés superior de la niñez.

²¹ *Íbid.*, fojas 551 – 552.

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

53. Además, sostiene que el ingreso de personas extranjeras, incluyendo menores de edad, con motivo de las caravanas, en su mayoría, han rechazado las medidas de protección internacional, como es la de solicitar acceso al procedimiento de determinación de la condición de refugiado. Y, además, señala que los mismos han declinado adherirse al programa de carácter temporal ofrecido por el gobierno federal que les permite permanecer en territorio nacional y acceder a servicios médicos, educativos, etcétera.
54. Aunado a lo anterior, sostiene que las autoridades facultadas para realizar el acompañamiento y representación de niñas, niños y adolescentes, ya sea en coadyuvancia o en suplencia, en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos, de manera oficiosa, son las Procuradurías de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia.
55. Por esas razones estima que no existió ni existe contravención alguna por parte de la Comisión al principio del interés superior de la niñez; además de que sostiene que el Juez de Distrito realiza una indebida interpretación y aplicación de la Opinión Consultiva OC-21/14, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al señalar que el Coordinador fue omiso en entregar el reconocimiento *prima facie*, pues, como lo indica esa Corte, es obligación de los Estados garantizar el acceso a la protección, a la no devolución y un trato humanitario, lo cual sí aconteció.
56. Además, esa Opinión no establece el deber jurídico de reconocer *prima facie*, ante la llegada masiva de extranjeros, la calidad de refugiados, ya que la Opinión utiliza el verbo *poder*, lo que significa una facultad o potencia de hacer algo.
57. En el segundo agravio, la Comisión indica que en sede nacional no se regula el reconocimiento *prima facie* de la condición de refugiado. Por ello, señala que la sentencia recurrida trasgrede el contenido del párrafo 30 de las Directrices sobre Protección Internacional No. 11, emitidas respecto del “Reconocimiento *prima facie* de la condición de refugiado” por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para la condición de refugiados, el cual

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

establece que “30. La decisión de adoptar un enfoque *prima facie* debe hacerse de conformidad con el marco jurídico nacional.”

58. Así, interpretado *contrario sensu*, se advierte que si en el marco jurídico nacional no se regula el reconocimiento *prima facie* de la condición de refugiado, el Estado no se encuentra constreñido a aplicar dicha medida en los procedimientos respectivos.
59. En ese orden de ideas, la sentencia es ilegal y excesiva, dado que se obliga al Coordinador General a emitir ese reconocimiento sobre los menores de edad integrantes de la caravana, sin embargo, en la legislación nacional no se regula dicho reconocimiento.
60. Conforme a la legislación nacional (artículos 13 y 26 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, así como el artículo 44 de su Reglamento) el reconocimiento de la condición de refugiado es individual y es a petición de parte; por tanto, otorgar el reconocimiento de la condición de refugiado a quien no reúne los requisitos legales afectaría el interés social.
61. Ni la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, ni en su Reglamento, se advierte que haya sido voluntad del legislador regular la figura del reconocimiento de la condición de refugiado *prima facie*.
62. En el tercero de los agravios sostiene la Comisión que el Juez de Distrito obliga al Coordinador General a emitir un reconocimiento *prima facie* de la condición de refugiado sin tener en cuenta la naturaleza de dicha figura, ni tampoco los supuestos de su procedencia y excepción.
63. Agrega que la facultad de fijar los lineamientos para adoptar un enfoque *prima facie* (en términos del Manual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados²²) es discrecional para el Coordinador General, por lo cual es ilegal que se le obligue a actuar en ese sentido.

²² *Íbid.*, foja 588.

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

64. Sostiene que no debe confundirse entre la facultad que tiene la Secretaría de Gobernación para fijar los lineamientos que se seguirán para atender como grupo a los migrantes, y la supuesta obligación que señala el Juzgado para otorgar un reconocimiento *prima facie* de la condición de refugiados a los menores de edad. La ACNUR indica que esa decisión, la de adoptar un enfoque *prima facie*, depende de una evaluación realizada por la autoridad competente o actuando bajo su mandato.
65. Aunado a lo anterior, señala que las normas nacionales aplicables en la materia establecen que, de presentarse un ingreso masivo a territorio nacional de un grupo de personas que se encuentren en los supuestos previstos en el artículo 13 de la Ley sobre Refugiados, y dicha situación produzca un incremento sustancial de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, la Secretaría podrá fijar los lineamientos que se seguirán para atenderlos como grupo, en tanto no existan elementos que aconsejen su atención en lo individual. Sin embargo, de ninguno de los preceptos legales aplicables se advierte la obligación de las autoridades de fijar esos lineamientos, sino que la posibilidad de fijarlos se trata de una facultad discrecional de las autoridades administrativas.
66. Asimismo, indica que las niñas, niños y adolescentes integrantes de la caravana migrante no se ubican en la hipótesis de aplicación del enfoque *prima facie* establecidas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas; toda vez que sólo se puede aplicar: (a) en situaciones individuales o grupales; (b) cuando quienes huyen se encuentran en tal riesgo de daño, que están incluidos en la definición de refugiado aplicable; (c) cuando la determinación de la condición individual es impracticable, imposible o innecesaria; situación que, en el caso, no acontece, pues la quejosa no acreditó que los menores de edad de la caravana migrante se encuentren en alguno de esos supuestos (previstos en el artículo 13 de la Ley sobre Refugiados), ni que estos hayan presentado solicitudes que signifiquen un incremento sustancial de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado.
67. La recurrente indica que, derivado de las caravanas migrantes, únicamente recibió 99 solicitudes relacionadas con menores de edad, solos o

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

acompañados, lo cual no representa un incremento sustancial, ni masivo, y mucho menos la imposibilita para atender las solicitudes individualmente.

68. Aunado a lo anterior, indica que no procede adoptar un enfoque *prima facie*, pues el ingreso de personas extranjeras, incluyendo menores de edad, con motivo de las caravanas, en su mayoría han rechazado las medidas de protección internacional, como es la de refugio; además de que han declinado adherirse al programa de carácter temporal ofrecido por el gobierno federal, el cual permite permanecer en territorio nacional, y acceder a servicios médicos, educativos, e incluso, empleo temporal.
69. Sin que sea óbice señalar, agrega, que las solicitudes de refugio presentadas por los menores de edad que entraron formalmente por el punto fronterizo de Ciudad Hidalgo, Chiapas, están siendo debidamente atendidas de manera individual, y dentro de los plazos establecidos por la Ley, por lo que la apremiante necesidad de brindar protección internacional y asistencia institucional se encuentra garantizada.
70. Asimismo, sostiene que la ACNUR ha determinado que el reconocimiento *prima facie* se basa en circunstancias evidentes y objetivas en el país de origen o de residencia habitual; y, en el caso que nos ocupa, el Juzgado de Distrito no realizó esa evaluación, por lo cual no procede adoptar el enfoque requerido.
71. Aunado a lo anterior, indica que la caravana migrante es un flujo de personas, mismas que no tienen como común denominador una sola nacionalidad, motivo por el cual es imposible considerarla bajo la figura del reconocimiento *prima facie*, al tratarse de una multiplicidad de situaciones, en los diversos países de origen, que deben valorarse de manera individual.
72. También sostiene que la ACNUR ha reconocido que el enfoque *prima facie* puede no ser apropiado en todas las situaciones, pues deben tenerse en cuenta factores de seguridad, legales u operativos; así, las respuestas de protección alternativas pueden ser más adecuadas para una determinada situación, como la selección u otros procedimientos (por ejemplo, la

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

protección temporal) y, en algunas circunstancias, para la determinación individual de la condición.

73. En ese sentido, señala que no debe de perderse de vista que el Coordinador General de la Comisión sí brindó esa atención alternativa, ya que se aseguró en todo momento del otorgamiento de protección internacional, pues el Instituto Nacional de Migración y la propia Comisión, en coordinación con otras autoridades de otros Estados, establecieron mecanismos para dar atención a las personas que necesitaren algún tipo de asistencia humanitaria y legal para solicitar el refugio.
74. **Recurso de revisión adhesiva.** En fechas veintiocho de febrero y veintidós de marzo de dos mil diecinueve, interpusieron recursos de revisión adhesiva respectivamente, el Titular del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia²³ y la *****²⁴.
75. El primero de los recurrentes adhesivos se limitó a confirmar y robustecer las consideraciones de la sentencia recurrida tendentes a tener por inexistentes las omisiones en ella imputadas, así como para haber decretado el sobreseimiento en el juicio.
76. Mientras que la ***** estima que en el fondo de la determinación del Juez de amparo se contiene una interpretación tácita de la Constitución Federal, al haber conferido una serie de atribuciones al Instituto Nacional de Migración que, en principio, tienen como finalidad cumplir con el objetivo del artículo 4º constitucional. Así, al atribuir a ese Instituto la facultad de realizar un diagnóstico inicial sobre las necesidades de protección, así como de emitir medidas de protección, se establece de forma tácita una interpretación constitucional que otorga prevalencia al enfoque migratorio sobre el enfoque de los derechos de la infancia, que reconocería que corresponde a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y a las Procuradurías locales.

²³ *Íbid.*, fojas 613 – 616.

²⁴ Expediente del juicio de amparo en revisión ***** , fojas 70 – 83.

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

77. Si bien puede afirmarse que no existe un ejercicio expreso de contraste entre las dos normativas (la del Instituto Nacional de Migración y la de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes), en la práctica, el Juez de Distrito determinó una preferencia normativa en la que prevalece lo que ordena la Ley de Migración y su Reglamento, frente a aquello que señala la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
78. La determinación sobre qué autoridad o autoridades es a quiénes corresponde la determinación de un proceso de evaluación inicial para determinar medidas de protección que debe ser especializado constituye un aspecto que involucra una interpretación directa del artículo 4º de la Constitución, en relación con el artículo 1º, asociado con el 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
79. Bajo esa concepción, indica que no puede establecerse que la garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes corresponda a una sola autoridad (como sucedía antes de la reforma en materia de derechos de la infancia de 2014 con el DIF), sino que constituye una responsabilidad del Estado que implica la coordinación y cooperación entre autoridades, con la rectoría de la autoridad especializada, que son las Procuradurías de Protección.
80. En otras palabras, estima que las Procuradurías de Protección requieren articularse con autoridades migratorias (como sucedería con el Instituto Nacional de Migración y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados) para exigir de éstas aquellos aspectos que se requieran para la protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes.
81. Por tal motivo, considera que la sentencia es equívoca al atribuir al Instituto Nacional de Migración la posibilidad de realizar un diagnóstico y emitir medidas de protección de los infantes migrantes de los cuales tenga conocimiento, ya que, por razón de su materia de especialización, estructura y funciones, se considera que no puede atender el problema de la infancia

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

integralmente y de forma especializada, como reclaman los estándares internacionales en la materia.

82. En conjunción con lo anterior, agrega que la Procuraduría Federal debe jugar un papel fundamental a la hora de atender las caravanas de migrantes; se necesita la cooperación y coordinación de diversas autoridades. En ese sentido, es claro que la autoridad que debe tomar el eje rector para dar cumplimiento a la sentencia de amparo es la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes; misma que, además, debe ser funcional, coordinada y adecuadamente articulada con el resto de las instituciones del Estado.
83. Asimismo, formula argumentos en los que recuerda cuáles son las obligaciones del Estado mexicano en materia de los derechos de los menores de edad; afirma que éstas adquieren una modalidad diferenciada al presentarse en contextos adversos en contra de determinados grupos que pueden catalogarse como vulnerables, pues, en estos casos, el actuar de las autoridades se vuelve decisivo y de gran trascendencia para la protección de los derechos de esos grupos. Por tanto, es comprensible exigir de las autoridades competentes conductas prontas, rápidas y serias.
84. En el caso en concreto, la situación de riesgo para los derechos de las personas integrantes de las caravanas migrantes no debe desconocerse, así como la cobertura que diversos medios de comunicación nacional e internacional han hecho al respecto. En ese contexto, contar con registros completos y exactos posibles permite conocer a los menores de edad y, en esa medida, emitir medidas de protección integral, ello en aras de minimizar el riesgo que corren esos grupos y, además, en cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que tienen las autoridades especializadas en materia de migración e infancia en el Estado mexicano.
85. En cuanto a los alcances del interés superior de la niñez como principio para la implementación de políticas en beneficio de grupos de menores de edad, tal como lo señala el Juez de Distrito, del artículo 4º constitucional, así como de los artículos 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño y 19 de la

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

Convención Americana sobre Derechos Humanos, derivan deberes especiales para las autoridades estatales, así como un mayor escrutinio respecto de la debida diligencia estatal en todas sus acciones respecto de la protección y garantía de los derechos de las niñas y niños.

86. En concreto, indica que la Corte Interamericana ha sostenido que, como parte de las obligaciones relacionadas con la salvaguarda de los derechos de niñas, niños y adolescentes, las autoridades deben prevenir situaciones que pudieran conducir por acción u omisión a la afectación de sus derechos. Dicho de otra forma, si como parte de las facultades de alguna autoridad estatal se encuentra una cuyo ejercicio permite evitar afectaciones a niñas, niños y adolescentes, el ejercicio de ésta dejaría de ser potestativa para volverse obligatoria, pues de su actuar dependerá el que un niño, niña o adolescente pueda gozar efectivamente de sus derechos humanos.
87. Con respecto a este tema, señala que la autoridad responsable erróneamente sostuvo que las determinaciones del interés superior del menor sólo pueden realizarse a través de un estudio individualizado y mediante evaluaciones caso por caso; sin embargo, estima que esa postura es errónea, pues el mismo Comité de los Derechos del Niño, al definir los alcances del interés superior de los menores de edad, señaló que se deben tomar en consideración *“siempre que se tenga que adoptar una decisión que afecte a un niño, a un grupo de niños concreto o genérico o a los niños en general”*.
88. Sostiene que lo anterior cobra particular relevancia si se observa que, al definir políticas públicas en materia de infancia, sería imposible estudiar o analizar el interés superior de cada niño y niña en cada caso en concreto.
89. Adicionalmente, la quejosa adhesiva contesta al argumento de la autoridad responsable, según el cual, con independencia de la afectación al interés superior de los menores integrantes de la caravana, la sentencia recurrida es ilegal, en atención a que el reconocimiento *prima facie* no se encuentra regulado en la legislación local. Sin embargo, en ese sentido, la ***** sostiene que si bien es cierto que no existe un conjunto normativo que defina con precisión el procedimiento para realizar reconocimientos *prima facie* y,

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

por ende, no resulta exigible a la COMAR el seguimiento de un procedimiento específico, lo cierto es que la sentencia recurrida en ningún momento requirió tal actuación. Por el contrario, resolvió que, para garantizar de forma efectiva el derecho a solicitar y recibir asilo, la COMAR debía hacer uso de sus facultades para emitir lineamientos que establecieran un procedimiento que permitiera el reconocimiento *prima facie* de niñas, niños y adolescentes integrantes de la caravana.

90. En ese sentido, además, sostiene que si bien es cierto que la autoridad señala que el elaborar lineamientos para el reconocimiento *prima facie* es potestativo y discrecional, lo cierto es que el ejercicio de esa facultad sería el único medio que permitiría a la COMAR evitar la violación de los derechos humanos de los menores de edad integrantes de la caravana, por tanto, su implementación sí resulta exigible, ello de conformidad con la obligación constitucional de las autoridades de prevenir violaciones de derechos humanos, y garantizarlos, dentro del ámbito de sus competencias.
91. Además, agrega que toda vez que la obligatoriedad de la implementación de un procedimiento *prima facie* deriva de la ausencia de capacidad operativa para atender los casos presentados por solicitantes mediante procedimientos individualizados, correspondería a las autoridades demostrar que cuentan con infraestructura adecuada, personal suficiente y capacitación idónea para el estudio individualizado de las solicitudes; tratamiento que, entre otras cosas, implica la elaboración de un diagnóstico adecuado sobre las necesidades de protección, asistencia y seguimiento en la atención de necesidades prioritarias, garantías de debido proceso en la tramitación del mismo y desarrollo de entrevistas personales con tiempo suficiente, trato humano, etcétera; elementos de convicción que en ningún momento aportó la autoridad responsable.
92. En su escrito, la recurrente adhesiva contesta al argumento de la autoridad responsable, en la que ésta señala que la implementación de un mecanismo de reconocimiento es innecesaria, ya que muchos de los menores de edad que ingresaron al país no desean solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado y, en consecuencia, a su entender, no se acredita el requisito

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

necesario para la existencia de un reconocimiento *prima facie*; lo cual, estima la ***** , es falso porque, en primer lugar, con independencia de la cantidad de menores de edad solicitantes, el universo total de solicitantes a partir del ingreso de las caravanas sí aumentó considerablemente, lo que impacta en la capacidad institucional para atender y reconocer de manera individualizada a los niños, niñas y adolescentes.

93. En ese sentido, sostiene que la autoridad responsable, en vez de acreditar o pretender desacreditar la necesidad de implementación de un mecanismo de reconocimiento *prima facie* a partir de señalar que el ingreso de niñas, niños y adolescentes no puede considerarse numéricamente masivo, lo que debió acreditar era que dicho ingreso, tanto de niños como de adultos, en el marco de las caravanas, no representaba un riesgo o un obstáculo para la adecuada tramitación de las solicitudes de niñas, niños y adolescentes provenientes del Triángulo Norte de Centro América, y que comparten un contexto de huida tal que permitiría su reconocimiento *prima facie*.
94. Finalmente, sostiene que es evidente el incremento de solicitudes de reconocimiento de calidad de refugiados desde el año de dos mil trece, y también la incapacidad institucional de los órganos del Estado para la realización de ese procedimiento, por tanto, considera que es indispensable la adopción de medidas especiales; particularmente la activación de mecanismos de reconocimiento *prima facie* pues, de lo contrario, se corre el riesgo de poner en entredicho la efectividad del derecho a solicitar y recibir asilo.
95. **Remisión del asunto a Tribunal Colegiado auxiliar.** Por auto de siete de mayo de dos mil diecinueve, la Magistrada Presidenta del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ordenó remitir el presente asunto para su resolución, por conducto de la Oficina de Correspondencia Común, al Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México.²⁵

²⁵ *Íbid.*, foja 105.

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

96. En razón de lo anterior, por acuerdo de trece de mayo de dos mil diecinueve, la Magistrada Presidenta del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región ordenó registrar el recurso de revisión con el número *****.²⁶
97. **Trámite ante la Suprema Corte** Posteriormente, en diversa resolución, el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región solicitó a este Alto Tribunal la atracción del amparo en revisión del conocimiento por considerar que reunía las características de importancia y trascendencia.²⁷
98. En sesión del día seis de noviembre de dos mil diecinueve, por unanimidad de votos, esta Primera Sala determinó ejercer la facultad de atracción para conocer del juicio de amparo en revisión ***** del índice del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, por considerar que reunía las características de importancia y trascendencia.
99. Mediante auto de treinta y uno de enero de dos mil veinte, el Presidente de este Alto Tribunal determinó que esta Suprema Corte se avocaría al conocimiento de los recursos de revisión formulados, los radicó en la Primera Sala en virtud de su especialidad, y turnó los autos al señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para su resolución; quien, a su vez, por auto de trece de marzo de dos mil veinte, en su calidad de Presidente de esta Sala, acordó el avocamiento del conocimiento del asunto.
100. **Desechamiento del primer proyecto de resolución y retorno del asunto.** En sesión de veintidós de julio de dos mil veinte, una mayoría conformada por tres de los integrantes de la Sala rechazó el proyecto de resolución presentado por el Ministro Ponente, lo que motivó el desecharamiento de la propuesta y su envío a la Secretaría de Acuerdos de la referida Sala para su retorno a algún integrante de la mayoría. Finalmente, por acuerdo de la

²⁶ *Íbid.*, foja 115.

²⁷ *Íbid.*, fojas 112 – 135.

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

Presidencia de la primera Sala, el asunto se turnó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.²⁸

I. COMPETENCIA

101. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente amparo en revisión en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 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; así como lo previsto en el punto Tercero en relación con el Segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario 5/2013, por tratarse de un recurso de revisión interpuesto en contra de una sentencia de amparo indirecto, sobre la cual se determinó ejercer la facultad de atracción. Cabe señalar que, no se justifica la competencia del Tribunal Pleno para conocer del presente asunto, en virtud de que la resolución del mismo no reviste un interés excepcional.

II. OPORTUNIDAD

102. Toda vez que el Tribunal Colegiado de Circuito se pronunció respecto de la oportunidad de los recursos de revisión, y recursos de revisión adhesiva, resulta innecesario que esta Primera Sala se ocupe de ello²⁹.

III. LEGITIMACIÓN

103. Este presupuesto procesal igualmente se debe tener por satisfecho, en virtud de que fue interpuesto, en lo principal, por ***** , Director General Jurídico de Derechos Humanos y Transparencia del Instituto Nacional de Migración, en representación del Comisionado del Instituto Nacional de Migración; y, por ***** , Jefa de Departamento de Asuntos Jurídicos en suplencia por ausencia del Titular de la Subdirección de Asuntos Jurídicos y Transparencia, en representación del Coordinador General de la Comisión Mexicana de

²⁸ Expediente del amparo en revisión 7/2020. Fojas 196 y 197.

²⁹ Véase sentencia del amparo en revisión administrativo ***** , fojas 12 – 14.

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

Ayuda a Refugiados. Y, en la vía adhesiva, por Rafael Soberanes Cortez, Apoderado General del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia; y, por *****, en representación de la *****; carácter que les reconoció el Juez de Distrito mediante proveídos de doce y dieciséis de diciembre de dos mil dieciocho.

IV. PROCEDENCIA

104. Es procedente la presente instancia de revisión, al interponerse contra una sentencia dictada por un juez de distrito en un juicio de amparo indirecto, respecto de los cuales esta Suprema Corte ejerció su facultad de atracción.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

105. De la lectura de los distintos escritos de revisión, se advierte que las autoridades recurrentes no combatieron la negativa del Juzgado de Distrito de decretar el sobreseimiento con base en las causas de improcedencia cuya actualización estimaron en sus respectivos informes justificados, sino que sólo exponen argumentos diversos tendentes a justificar la irregularidad de la resolución combatida en el fondo.

106. No obstante, lo anterior, esta Sala estima necesario abordar de oficio el tópico de interés legítimo con el fin de corregir la metodología aplicada por el juez de Distrito. Lo anterior en términos del artículo 62 de la Ley de Amparo.

107. En efecto, es cierto que las recurrentes no acudieron a impugnar esta decisión, por lo que esta Sala no está habilitada para revisarla, sin embargo, como lo hemos determinado en diversos precedentes, es técnicamente viable corregir de oficio alguna incongruencia detectada en la sentencia recurrida, máxime si dicha corrección no genera un perjuicio en contra de los promoventes y su propósito es lograr la adecuación de las determinaciones a la doctrina consolidada de esta Suprema Corte.

V.1. Interés legítimo

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

108. Como se había anticipado, la corrección que se procede a realizar no variará la conclusión alcanzada en la sentencia recurrida, sino que tiene el propósito de ajustar la fundamentación y motivación de la decisión recurrida a los precedentes vinculantes de esta Sala, en términos del artículo 94, onceavo párrafo de la Constitución Federal.
109. El Juzgado del conocimiento determinó que la parte quejosa gozaba del interés legítimo necesario para promover la demanda de amparo, aún sin tener la representación jurídica de los menores aludidos; lo cual lo estimó acorde con los motivos de la reforma constitucional en materia de amparo, con el derecho de tutela judicial efectiva y con los principios *pro persona* y *pro actione*.
110. Así, sostuvo que el hecho de que la parte quejosa no hubiere exhibido elementos probatorios para acreditar que ha ejercido su objeto social previo a la promoción del presente juicio de amparo, no debe ser interpretado como una razón determinante para negarle el reconocimiento de un interés legítimo, pues eso sería tanto como supeditar la procedencia del juicio *a un formulismo no obligatorio* y dejar de resolver el fondo del asunto en contravención al interés superior de un grupo de menores de edad —migrantes— que se encuentran en una grave situación de vulnerabilidad.³⁰
111. Esta Sala no coincide con las consideraciones de la sentencia recurrida.
112. Como se observa, en el presente caso, la pregunta sobre la actualización del interés legítimo de la quejosa se enmarca en la doctrina desarrollada por esta Corte sobre sus condiciones de actualización, cuando quien acude al juicio de amparo es una persona moral privada, conforme a la cual, como bien lo precisó el juez de Distrito, es necesario acreditar tres requisitos: 1) la inclusión en su objeto social de actividades vinculadas y cubiertas con el derecho humano estimado vulnerado, 2) la idoneidad del derecho humano invocado para servir como parámetro de control constitucional y 3) el ejercicio efectivo del referido objeto social.

³⁰ Sentencia del ***** . Pp. 29 – 30.

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

113. El juez de Distrito inaplicó el tercer requisito al considerarlo un “mero formalismo”, que no podría anteponerse como obstáculo al estudio de fondo. Con esta decisión el juzgado desatendió el criterio de esta Primera Sala, contenido en la tesis aislada, de rubro: **“DERECHO A LA EDUCACIÓN. PARA QUE LAS ASOCIACIONES CIVILES PUEDAN ACUDIR AL JUICIO DE AMPARO A RECLAMAR SU INCUMPLIMIENTO, DEBEN ACREDITAR QUE SU OBJETO SOCIAL TIENE COMO FINALIDAD VERIFICAR QUE SE CUMPLAN LAS OBLIGACIONES EN MATERIA EDUCATIVA, ASÍ COMO PROBAR HABER EJERCIDO ESA FACULTAD.”**³¹
114. Contra lo determinado en la sentencia recurrida, esta Sala estima que el referido requisito debe entenderse exigible, ya que se ancla directamente en el principio constitucional de división de poderes. Conforme a este principio, los medios de control constitucional *concretos* sólo pueden activarse si se constata la existencia de una afectación jurídica –ya sea interés jurídico o interés legítimo–, pues es dicha afectación la que marca la extensión de sus facultades, las cuales se limitan a resolver la litis en toda su extensión pero hasta donde esa afectación finalice, sin poder resolver cuestiones que trasciendan esa frontera; en otras palabras, constitucionalmente los jueces sólo pueden ejercer sus competencias de revisión judicial cuando se encuentren frente a un “caso o controversia”.
115. Nuestro modelo de democracia constitucional, en estrecha relación con el principio de división de poderes, impide a los jueces revisar la validez de las leyes y los actos de autoridad impulsados únicamente por la petición en abstracto de alguna persona. Permitir que las personas acudan al juicio de amparo a plantear preguntas en abstracto produciría el resultado de poner en predicamento la integridad de la función judicial al convertirla en una función consultiva para cuestionar los actos de los órganos del Estado mexicano, ante la mera oposición ideológica de las personas.

³¹ Tesis aislada CLXXI/2015, visible en la página 428 del Libro 18 (mayo de 2015) del Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación.

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

116. Las peticiones desligadas del requisito de afectación jurídicamente relevante –interés legítimo y jurídico– sólo están permitidos en los medios de control constitucional *abstractos* –como la acción de inconstitucionalidad–, en donde no se requiere de un caso o controversia. De ahí que el diseño de estos medios de control se regule de manera excepcional y de una manera precisa en la Constitución, regulación en la que se suele contener un listado limitado y reducido de sujetos legitimados.³²
117. Como ahora se demostrará, el requisito consistente en la demostración de que la asociación civil ha ejercido efectivamente su objeto social, previo a la promoción del juicio de amparo, 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 constitucionalidad de manera abstracta mediante la mera modificación de su objeto social.
118. 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 principio constitucional invocado como parámetro de control, pues ello sí convertiría el requisito de procedencia en una mera formalidad, carente de valor constitucional alguno.
119. Esta Primera Sala cuenta con distintos precedentes, en los cuales hemos determinado 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 hemos determinado que en esos casos debe acreditarse “una relación causal con la norma impugnada que no puede ser hipotética, conjetural o abstracta.” Así,

³² Tesis de jurisprudencia 129/99 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 791 del Tomo X (noviembre de 1999) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA SÓLO ESTÁN FACULTADAS PARA DENUNCIAR LA POSIBLE CONTRADICCIÓN ENTRE UNA NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCIÓN.”

También ver la tesis de jurisprudencia 32/2010 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 2501 del Tomo XXXI (marzo de 2010) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ ORIENTADOS A SALVAGUARDAR DERECHOS DE PARTICULARES.”

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

hemos 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.”³³

120. Así, hemos reiterado consistentemente en nuestros precedentes que la preservación del interés legítimo garantiza un fin negativo del principio de división de poderes: que los jueces no se posicionen como órganos supervisores permanentes o aduanas de veto de las decisiones con legitimidad democrática; por otra parte, garantiza el fin positivo de ese mismo principio: aprovechar las funciones de control constitucional para utilizarse en su máxima capacidad en el ámbito en el que las juezas y jueces gozan de ventajas institucionales sobre los poderes políticos, a saber, la resolución imparcial de controversias concretas mediante la aplicación del derecho.³⁴

121. Como se procede a demostrar, 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 los jueces 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 incurriere a aquel ámbito que tienen vedado como parte de una institución contramayoritaria: la revisión en abstracto y al margen de un caso concreto de los méritos de los órganos pertenecientes a las ramas políticas.

122. No por ello, sin embargo, esta sentencia debe interpretarse como un reproche al juez de Distrito. Por el contrario, coincidimos en que los tribunales

³³ Tesis aislada CLXXXII/2015 de esta Primera Sala, visible en la página 445 del Libro 18 (mayo de 2015), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 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.”

³⁴ Idem.

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

constitucionales deben evitar los formalismos cuando éstos se presenten como obstáculos para el estudio de fondo de los asuntos. Así lo prescribe el artículo 17 constitucional, en la porción que reza “[s]iempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.”

123. El desacuerdo de esta Sala con la sentencia recurrida es metodológica en la aplicación del referido principio constitucional: el principio pro actione, inserto en el artículo 17 constitucional, no debe direccionarse para revelar la exigibilidad de un requisito del cual pende la legitimidad de la intervención del poder judicial en la evaluación de los actos de los órganos políticos. Más bien, el mandato constitucional debe servir como pauta para construir y utilizar los estándares aplicables para determinar la actualización de los presupuestos procesales en los casos concretos, como es, por ejemplo, el estándar probatorio.
124. Así, como se concluirá, para acreditar que la persona moral privada ejerce efectivamente su objeto social, debe aplicarse un estándar probatorio laxo, en cuya aplicación pueden invocarse hechos notorios.
125. El último precedente relevante en este tópico fue el amparo en revisión 265/2020, fallado por unanimidad de votos de los integrantes de esta Sala, en sesión de doce de mayo de dos mil veintiuno.
126. En dicho precedente se le reconoció interés legítimo a una asociación civil, cuyo objeto era velar por la calidad de la administración de justicia y la debida aplicación del derecho –una barra de abogados–, toda vez que acreditó haber ejercido su objeto social y acudir al juicio de amparo a impugnar una omisión legislativa, respecto del cual se proponía tener como parámetro de control el derecho de acceso a la justicia. La omisión legislativa consistió en la de emitir la legislación única en materia procesal civil y familiar.
127. En dicha sentencia, la Sala hizo relación de sus precedentes relevantes y desarrolló las siguientes consideraciones.

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

128. Para responder a la pregunta sobre la actualización del interés legítimo, determinamos que era necesario identificar quién se presenta como peticionario del amparo: persona física o persona moral. En este último caso, resulta relevante el tipo de persona jurídica (asociación civil, sociedad anónima, organización no gubernamental, entre otras), sus fines particulares (su objeto social) y su fecha de creación (para determinar si es esperable que haya ejercido su objeto social).
129. Al respecto, se dijo, cobran particular relevancia dos precedentes: los amparos en revisión 323/2014 y 1359/2015. Estos casos guardan una fuerte analogía con el presente, pues en todos ellos los quejosos fueron *asociaciones civiles* y los derechos que se estimaron vulnerados eran de contenido social o lo fueron en su aspecto colectivo (el derecho humano a la educación y a la libertad de expresión).
130. En el amparo en revisión 323/2014, para acreditar el ejercicio del objeto social de la quejosa se recurrió a diversas *pruebas documentales* que ésta había aportado al juicio de amparo. Con base en este material probatorio se tuvo por demostrada una relación especial y real de la quejosa con el derecho a la educación –derecho invocado como parámetro en ese caso– y su rol activo como parte de la sociedad civil en la protección de dicho derecho (en términos simples, demostrar su “compromiso social” con la educación).
131. El amparo en revisión 1359/2015 difirió de este asunto en cuanto a la presencia de pruebas documentales en el juicio. No obstante, esta Sala se basó en diversos *hechos notorios* para tener por acreditado el interés legítimo de la quejosa. En este sentido, se tomó en cuenta desde la información publicada en la página de internet de la asociación quejosa hasta los diferentes litigios en los que ha colaborado y que han sido resueltos por esta Corte.
132. De este modo, conforme a nuestros precedentes, hemos concluido 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)

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

como de otro tipo de pruebas, como los *hechos notorios* sobre la actividad de la asociación de mérito. Es decir, no es necesario forzosamente una prueba directa de tipo documental que haya sido formalmente ofrecida por la quejosa para ese fin, por lo que dicho interés puede inferirse por el juzgador a través de otro tipo de pruebas directas o indirectas, incluso aquellas que puedan invocarse como hechos notorios.

133. En otras palabras, las asociaciones civiles quejasas no deben acreditar esta cuestión forzosa y únicamente a través de pruebas directas de tipo documental. Aquí es donde cobra aplicación el mandato constitucional del 17: se deben evitar los formalismos que eviten entrar al fondo de los casos.
134. En aplicación del mandato constitucional, por ejemplo, en el amparo en revisión 1359/2015, esta Sala desprendió que la quejosa acreditaba un compromiso particular con la libertad de expresión –derecho invocado en aquel caso como parámetro de control– a partir de *hechos notorios*, entre los que obraba la página de internet de la quejosa, su participación en diversos litigios y la publicación de estudios sobre la libertad de expresión.³⁵
135. Pues bien, habiendo precisado la doctrina de esta Sala, debe corregirse la metodología de la sentencia recurrida, por lo que debe revocarse su determinación de inaplicar el requisito mencionado, consistente en la demostración de que la quejosa ha ejercido su objeto social, y confirmar su exigibilidad. Sin embargo, al valorar el caso concreto, esta Sala observa que existen elementos al alcance de esta Corte para tener por satisfecho este extremo.
136. En efecto, de las constancias de autos se observa la existencia de la copia certificada del acta de asamblea constitutiva, de la que aparece que la quejosa es una asociación civil cuyo objeto social consiste en “la defensa, promoción, estudio e investigación de los derechos de la infancia, sin fin de lucro para lo cual podrá” [...] y a continuación se enumeran una pluralidad de acciones, entre las que se incluyen la representación, asesoría y patrocinio

³⁵ Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Op. Cit.* Amparo en Revisión 1359/2015, pp. 38-41.

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

de menores ante las autoridades para la defensa de sus derechos, la realización de eventos culturales y educativos, la creación de convenios, alianza y asociaciones para la realización de sus fines. De entre estas acciones habilitadas por su objeto social destaca la siguiente: “[l]levar la defensoría de aquellos casos seleccionados por la asociación que constituyan violaciones a los derechos de la infancia”.

137. De manera análoga, se estima que en este caso existen elementos probatorios suficientes para tener por acreditado que la quejosa ha ejercido su objeto social. Así, por ejemplo, debe invocarse como hecho notorio, que la quejosa ha sido parte en distintos juicios de amparo, cuya materia ha consistido en la defensa de los derechos de los niños y las niñas. Recientemente, la referida asociación civil acudió a interponer recurso de revisión en un juicio de amparo, en el cual impugnó el programa de “Mochila Segura”, consistente en un programa que implementaba determinados protocolos en las escuelas de la Ciudad de México con el fin de prevenir riesgos de seguridad pública, el cual se resolvió por esta Sala, en el sentido de calificarlo como violatorio de los derechos humanos de los menores de edad.

138. Se trata del amparo en revisión 41/2020, fallado por esta Sala en sesión del tres de febrero de dos mil veintiuno. Si bien es cierto en ese asunto esta Sala confirmó el sobreseimiento decretado respecto de esa asociación civil, por lo que el estudio de fondo se realizó respecto de la otra parte quejosa que acudió al juicio, lo relevante es que ello se hizo porque se actualizaba una litispendencia de la asociación civil, en relación con un diverso juicio de amparo, también promovido por dicha asociación en contra del mismo acto reclamado, el cual resuelto por un Tribunal Colegiado.

139. Así, que esta Sala haya confirmado el sobreseimiento en ese caso respecto de la ahora quejosa es irrelevante por dos razones. En primer lugar, porque lo que interesa no es si ha obtenido sentencias favorables en sus litigios, sino más bien si ha ejercido su objeto social; en segundo lugar, porque la causa de sobreseimiento no fue la falta de legitimación, sino la litispendencia, por un diverso juicio promovido por la misma quejosa, lo que termina confirmando

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

lo que se propuso como objeto de prueba, a saber, que la quejosa ha ejercido su objeto social.

140. Adicionalmente, es un hecho notorio que la asociación civil quejosa ha participado en diversos foros, seminarios y eventos relacionados con la promoción, difusión y discusión sobre la doctrina y líneas de evolución de los derechos de las niñas y de los niños. De manera ejemplificativa cabe invocar como hecho notorio el curso virtual sobre “Los derechos de la infancia y el acceso a la justicia” llevado a cabo del diecisiete de abril al veintitrés de octubre de dos mil veinte, el cual fue convocado y organizado conjuntamente por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y la quejosa, la *****.³⁶

141. Finalmente, es un hecho notorio para esta Primera Sala, que la quejosa ha producido distintos trabajos de investigación sobre los derechos de la infancia, estudios que han sido retomados por la opinión pública y han sido objeto de discusión social. Por ejemplo, en el mismo año de dos mil veinte, dicha asociación civil publicó una investigación que tituló “Es un secreto: explotación sexual en escuelas”, estudio de investigación que realizó con la participación de distintos académicos del país y que se realizó con el apoyo de la Fundación MacArthur y La Fundación Oak.³⁷

142. En consecuencia, esta Sala estima que, contrario a lo concluido por el juez de Distrito, existen elementos de los cuales puede constatarse que la quejosa ha ejercido su objeto social, requisito que es exigible constitucionalmente para tener por demostrado el presupuesto procesal del interés legítimo, aunque sujeto a un estándar probatorio laxo.

143. Por otra parte, esta Sala procede finalmente a corregir un último aspecto de la metodología utilizada por el juez de Distrito para evaluar la actualización del interés legítimo de la quejosa.

³⁶https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/agenda/documento/2020-03/CV_Derechos_Infancia.pdf

³⁷ <https://dispensariodi.com/wp-content/uploads/2021/05/es-un-secreto-la-explotacion-sexual-infantil-en-escuelas-2.pdf>

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

144. En efecto, debe corregirse la conclusión de la sentencia recurrida: el interés legítimo de la quejosa no se vincula con la afectación resentida directamente por los integrantes de las caravanas llevadas a cabo en el año de dos mil dieciocho, sino con la defensa de un bien colectivo, consistente en procurar de manera permanente la regularidad en el funcionamiento de las garantías de los derechos de los menores migrantes.
145. Como se observa de su sentencia, el juez determinó que aunque la quejosa no tenía la representación de los menores titulares de los derechos humanos, quienes podrían acceder a la declaratoria *prima facie* de refugiados, debía reconocérsele legitimación activa para venir a defender sus derechos, pues en caso contrario, se quedaría sin la posibilidad de defensa.
146. Esta Sala estima necesario modificar esta argumentación, pues tampoco se ajusta a la doctrina de esta Suprema Corte. En efecto, conforme a nuestros precedentes, las asociaciones civiles pueden acudir al juicio de amparo para impugnar actos o normas de los cuales no son destinatarios, cuando su objeto social, efectivamente ejercido, incluya la realización de actividades cubiertas por el derecho humano o principio constitucional estimado vulnerado. Sin embargo, ello no se debe a que esta Corte acepte que dichas asociaciones puedan acudir en representación de terceros a pesar de no contar con un mandato de representación. El interés legítimo exigible requiere que acudan al juicio de amparo a invocar una afectación propia y no para defender derechos de terceros.
147. En efecto, nuestros precedentes han exigido que, en este supuesto, las personas deben acreditar resentir una afectación colateral, que no sea hipotética, conjetural o abstracta, sino que sea real, concreta o inminente, pero siempre propia.³⁸ No deben ser destinatarios de las normas o actos impugnados, pero sí afectados por ellos, dada su posición diferenciada en el ordenamiento jurídico.

³⁸ Tesis aislada CLXXXII/2015 de esta Primera Sala, visible en la página 445 del Libro 18 (mayo de 2015), del Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 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."

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

148. En el caso de las asociaciones civiles, este requisito 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.
149. Esta 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 de 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.
150. Nuevamente esta distinción fue reiterada por esta Sala al resolver amparo en revisión 265/2020, en el cual, se insiste, se le reconoció interés legítimo a una asociación civil para acudir al juicio de amparo para impugnar una omisión legislativa. Ahí determinamos que era relevante evaluar la naturaleza del derecho que se pretende lesionado. De este modo, concluimos que debía distinguirse si el derecho es de carácter preponderantemente individual (como el derecho a votar), colectivo (como el derecho al medio ambiente sano), o si admite una naturaleza dual (como la libertad de expresión).³⁹
151. En la sistematización de los precedentes realizada en esa ocasión, se concluyó que el elemento común de todos los casos en los cuales se le reconoció interés legítimo a una asociación civil es que todos versaban sobre la dimensión difusa o colectiva de los derechos implicados y se habló, por ende, de una *estructura jurídica compleja* de los derechos invocados del parámetro de control (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 que se han analizado por esta Sala), en todos los cuales

³⁹ En cierta medida, esta distinción explica el tratamiento particular y con ciertas notas diferentes del interés legítimo en los Amparos en Revisión 216/2014 (relativo al derecho de propiedad), 307/2016 (relativo al derecho al medio ambiente sano) y 1359/2015 (relativo a la libertad de expresión e información).

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

se ha destacó la importancia que tiene la sociedad civil en su protección. En otras palabras, en todos nuestros precedentes análogos a este caso, hemos 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.

152. 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 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 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.
153. En el presente caso, esta Sala considera igualmente que este requisito también se encuentra colmado. Los derechos de los niños y las niñas, operativos a través del principio del interés superior del menor, en conjunción con el derecho de asilo y de reconocimiento de la condición de refugiado, integran 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.
154. Como lo dijo la Corte Interamericana al resolver la opinión consultiva OC-21/14 en sesión del diecinueve de agosto de dos mil catorce, resolución que será retomada en el fondo del presente asunto: Cuando el artículo 19 de la Convención Americana de 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.” Así, refiriéndose a la materia migratoria, “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 la sociedad toda, relaciones estas últimas que el

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

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”.

155. Finalmente, cabe destacar el párrafo onceavo del artículo 4º constitucional, el cual inmediatamente después de consagrar los derechos de los niñas y niñas, establece: “El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.”
156. El contenido y alcance de estos derechos –de los niñas y niñas y de buscar y recibir asilo, así como de reconocimiento de la condición de refugiado– se realizará en el siguiente apartado, en el que se contiene el estudio de fondo. Basta por ahora anticipar que ambos derechos no sólo tiene una dimensión individual desde la que se tutelan las condiciones en que los menores son beneficiarios de determinadas libertades y prestaciones, 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 1) para tomar en consideración el interés superior del menor en cualquier toma de decisiones⁴⁰ y 2) en participar en los procesos de transformación social para revertir las estructuras políticas, sociales y políticas que históricamente han excluido a los migrantes como un grupo vulnerable. Ambas dimensiones de participación de la sociedad civil han sido exploradas ampliamente en nuestros precedentes y serán retomados en el siguiente apartado para evaluar la validez de los actos impugnados.
157. Finalmente, esta Sala observa que en el presente caso subsiste el interés legítimo de la parte quejosa hasta el momento de resolución de la presente revisión, por dos razones, cuyo estudio también se desarrollará con mayor extensión en el próximo apartado, pero que desde ahora se anticipan para cerrar este apartado de procedencia.

⁴⁰ Ver, por ejemplo, la tesis aislada CCCLXXIX/2015 de esta Primera Sala, visible en la página 256 del Libro 25 (diciembre de 2015), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. DIMENSIONES EN QUE SE PROYECTA LA APLICACIÓN DE ESTE PRINCIPIO.”

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

158. En primer lugar, los actos reclamados son de naturaleza omisiva, por lo que su afectación es de tracto sucesivo, es decir, se extienden en el tiempo hasta que no sean subsanadas por la emisión de los actos o normas que colmen los sentidos prescritos por el mandato correspondiente⁴¹; en segundo lugar, las caravanas migrantes son flujos o movimientos masivos de población cuya caracterización constitucional conforma el núcleo de la interrogante constitucional a resolver, por lo que cualquier alegato dirigido a concluir su inexistencia o modificación sustancial debe desestimarse por involucrar el estudio del fondo del asunto.⁴²
159. Como lo reconocen las autoridades responsables, las afluencias masivas de migrantes son difíciles de registrar y aunque las autoridades hayan implementado algún sistema de registro, en sus escritos afirman que no cuentan con una base de datos que refleje exhaustivamente la condición jurídica de cada uno de sus integrantes. En todo caso la obligación constitucional de llevar a cabo uno es parte de la materia del presente asunto. Por tanto, ante la incertidumbre y con independencia de la suerte de cada persona que inició y cruzó la frontera sur del territorio nacional, esta Corte presume la existencia de las caravanas migrantes como fenómeno poblacional colectivo, continuo y permanente, mientras no se demuestre lo contrario.
160. El planteamiento constitucional avanzado ante esta Corte es formulado para que se determine si los menores integrantes de los flujos migratorios, sucedidos en el año de dos mil dieciocho, deben caracterizarse como un grupo vulnerable desde la perspectiva constitucional. Mientras este flujo se mantenga constante, es irrelevante que algunos de sus integrantes hayan cambiado de situación jurídica, pues la perspectiva metodológica de

⁴¹ Aunque el siguiente criterio se emitió para determinar el cómputo de las omisiones en la controversia constitucional, cobra aplicación por analogía, al versar sobre la naturaleza de las omisiones de las autoridades, las que no son privativas de ese medio de control constitucional. Tesis de jurisprudencia 43/2003 del Tribunal Pleno, visible en la página 1296 del Tomo XVIII (agosto de 2003), del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN."

⁴² Tesis de jurisprudencia 135/2001 del Pleno de esta Suprema Corte, visible en la página 5 del Tomo XV (enero de 2002) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

escrutinio constitucional que se nos exige adoptar no es la individual, sino la colectiva. Por tanto, al no existir prueba alguna que demuestre que el flujo masivo de migrantes no ha cesado totalmente, la materia del presente recurso subsiste.

161. De esta manera, aunque esta Sala reconoce que posiblemente las caravanas migrantes específicamente señaladas en la demanda pueden haberse modificado sustancialmente en su integración por una gran cantidad de causas (algunas personas habrán logrado llegar a un tercer país, como lo es Estados Unidos de Norteamérica, algunos otros habrán regresado a su país, otros más habrán obtenido asilo etcétera), lo relevante para tener por subsistente la afectación reclamada, es el carácter permanente de los referidos flujos migratorios bajo una modalidad colectiva –por ello denominada caravanas migrantes–, respecto de las cuales las autoridades responsables son acusadas de no haber cumplido con obligaciones constitucionales y convencionales precisas, omisiones que, se insiste, al ser de tracto sucesivo, perviven hasta el momento del dictado de esta sentencia.
162. En consecuencia, al haberse satisfecho los requisitos exigibles por la doctrina de esta Primera Sala para tener por colmado el interés legítimo de una asociación civil en el juicio de amparo indirecto, debe confirmarse la decisión del juez de Distrito, aunque por consideraciones distintas.
163. Hecha la precisión anterior y toda vez que esta Primera Sala no encuentra que de oficio se actualice alguna causa de improcedencia del juicio de amparo que hubiere sido desestimada por el Juez *A Quo*, lo conducente es avocarse al estudio de fondo del asunto.

VI. ESTUDIO DE FONDO

164. La materia de la presente instancia se divide en la revisión de dos determinaciones: por una parte, la decisión del juez de Distrito de otorgar el amparo para que el Instituto Nacional de Migración colme la omisión administrativa que le fue atribuida, consistente en que en un plazo de veinte días hábiles, diseñe un plan fijo para conocer el universo de personas

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

menores de edad que ingresaron al país con motivo de las caravanas migrantes del año de dos mil dieciocho y que en un futuro ingresen de manera masiva, teniendo como principio rector la generación de un proceso de evaluación inicial para obtener información objetiva sobre las condiciones particulares de niñas, niños y adolescentes en contexto de movilidad humana a fin de poder implementar medidas adecuadas para satisfacer sus necesidades.

165. Por otra parte, la concesión de la protección constitucional en contra de la omisión atribuida a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, consistente en la obligación de emitir en un plazo improrrogable de cinco días hábiles lineamientos para atender a los menores de edad que viajan en las caravanas como grupo y otorgarles el reconocimiento *prima facie* de la condición de refugiado.

166. Cada una de estas autoridades acude a recurrir la concesión del amparo en lo que respecta a la omisión atribuida a cada una de ellas. Por una parte, el Instituto Nacional de Migración acude a negar la existencia de una obligación constitucional para emitir medidas colectivas de evaluación de los integrantes de los flujos masivos de menores, más allá de las acciones individualizadas realizadas y de los programas discrecionalmente diseñados; por otra parte, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados acude a negar la existencia de una obligación de emitir un reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie* de la condición de refugiado a dichos menores.

167. En ambos casos, las autoridades no niegan que tengan obligaciones concretas respecto de los migrantes. Reiteradamente indican la existencia de un procedimiento migratorio reglado en las leyes y en el parámetro de control constitucional.

168. De esta forma, esta Sala observa que la materia de la litis no versa sobre interrogantes que busquen determinar el contenido y alcance del procedimiento migratorio ordinariamente utilizado para hacer valer dos derechos humanos conexos, a saber, el de buscar y recibir asilo y el de reconocimiento de la condición de refugiado. Este procedimiento está

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

reglamentado tanto por el parámetro de control constitucional como por las leyes de la materia, cuyo inicio, trámite y resolución no es potestativo para las autoridades migratorias, sino obligatorio. Este procedimiento, como se demostrará más adelante, se activa a petición de parte y se tramita de manera individualizada. Su reglamentación detallada para los menores de edad, incluida una regulación sobre los elementos que integran el debido proceso migratorio, se encuentra en el Capítulo Décimo Noveno de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, el cual es denominado de las “Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes”.

169. La materia de la litis se ubica, por tanto, en un ámbito diferenciado e independiente del procedimiento migratorio. En el caso del plan fijo para conocer el universo de personas menores de edad que ingresaron al país con motivo de las caravanas migrantes del año de dos mil dieciocho, que se le exige al Instituto Nacional de Migración, se ubica en un plano previo o paralelo al procedimiento migratorio; en el caso del reconocimiento *prima facie* de la condición de refugiado, exigido a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, se presenta como un sustituto del procedimiento migratorio. Conforme a la sentencia recurrida, éste último debe venir a desplazarlo y sustituirlo siempre que se actualice la hipótesis de afluencia masiva de migrantes.

170. El presente recurso de revisión plantea preguntas constitucionales de gran relevancia para la doctrina jurisprudencial de esta Primera Sala; en el fondo, exige de los integrantes de este Tribunal explorar los límites de la discrecionalidad política que tradicionalmente se ha reconocido a favor del Poder Ejecutivo en materia migratoria frente al contenido normativo de principios constitucionales, que en los últimos años se han removido gradualmente de ese ámbito, para sustraerse como contenido de protección judicial, como son los derechos de los niños y las niñas, así como cierto conjunto de derechos de los migrantes, especialmente el de asilo y el estatuto de refugiado, reconocidos respectivamente en los artículos 4⁴³ y 11, segundo

⁴³ Artículo 4. [...]

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

párrafo,⁴⁴ de la Constitución Federal, así como en diversos tratados internacionales, como son los artículos 19⁴⁵, 22.7 y 22.8⁴⁶ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 22 de la Convención sobre los Derechos del Niño⁴⁷, así como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, en relación con la definición regional de la Declaración de Cartagena, que, de conformidad con lo resuelto por el Pleno de esta Corte en la contradicción de tesis 293/2011, forman parte del parámetro de control constitucional.

171. Como se había anticipado, las autoridades recurrentes alegan que el ámbito de lo reglado se agota en el procedimiento migratorio, detonado a instancia de parte y tramitado y resuelto de manera individualizada, mientras que el ámbito de lo discrecional es el de la conveniencia de las medidas colectivas, de grupo o *prima facie*.

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.

⁴⁴ Artículo 11. [...]

Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones.

⁴⁵ Artículo 19. Derechos del Niño. Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

⁴⁶ Artículo 22. Derecho de Circulación y de Residencia.[...]

7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.

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.

⁴⁷ Artículo 22 1. Los Estados Partes adoptarán medidas adecuadas para lograr que el niño que trate de obtener el estatuto de refugiado o que sea considerado refugiado de conformidad con el derecho y los procedimientos internacionales o internos aplicables reciba, tanto si está solo como si está acompañado de sus padres o de cualquier otra persona, la protección y la asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de los derechos pertinentes enunciados en la presente Convención y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos o de carácter humanitario en que dichos Estados sean partes.

2. A tal efecto los Estados Partes cooperarán, en la forma que estimen apropiada, en todos los esfuerzos de las Naciones Unidas y demás organizaciones intergubernamentales competentes u organizaciones no gubernamentales que cooperen con las Naciones Unidas por proteger y ayudar a todo niño refugiado y localizar a sus padres o a otros miembros de su familia, a fin de obtener la información necesaria para que se reúna con su familia. En los casos en que no se pueda localizar a ninguno de los padres o miembros de la familia, se concederá al niño la misma protección que a cualquier otro niño privado permanente o temporalmente de su medio familiar, por cualquier motivo, como se dispone en la presente Convención.

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

172. El dilema constitucional se traduce en dos preguntas: ¿es obligatorio para el Poder Ejecutivo Federal emitir la declaratoria de reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie* de la condición de refugiado sobre el colectivo de los niños y las niñas que integran las distintas caravanas de migrantes que ingresaron en el país en el dos mil dieciocho? En segundo lugar ¿las autoridades migratorias y especializadas en la protección de los niños y niñas deben emitir alguna medida colectiva que determine las condiciones de evaluación de los menores migrantes con el fin de realizar acomodados en sus procedimientos migratorios?
173. Como se había anticipado, las medidas colectivas identificadas –tanto de evaluación como de reconocimiento de la condición de refugiado– se presentan como medidas complementarias o paralelas al procedimiento migratorio o bien como sustitutos. La evaluación colectiva de las condiciones de los niños y niñas migrantes es complementaria, mientras que el reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie* de la condición de refugiado desplaza y sustituye a aquél.
174. A nivel de legalidad, la primera de las preguntas parece estar respondida por el tenor literal del artículo 26 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, el cual establece lo siguiente:

Artículo 26. El reconocimiento de la condición de refugiado es individual.

En caso de presentarse un ingreso masivo a territorio nacional de un grupo de personas que se encuentren en los supuestos previstos en el artículo 13 de la presente Ley⁴⁸ y dicha situación produzca un incremento sustancial de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, la Secretaría

⁴⁸ Artículo 13. La condición de refugiado se reconocerá a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional, bajo alguno de los siguientes supuestos: I. Que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él; II. Que ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y III. Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

podrá fijar los lineamientos que se seguirán para atenderlos como grupo, en tanto no existan elementos que aconsejen su atención en lo individual. Una vez atendido el ingreso masivo, tan pronto le sea posible a la Secretaría, procederá a la determinación individual de la condición de refugiado.

175. Como se observa de la transcripción, la norma legal establece lo que las autoridades responsables afirman en sus escritos de revisión, a saber, que el reconocimiento de la condición de refugiado es individual y que aquel que pueda emitirse colectivamente recae en el ámbito de discrecionalidad de la autoridad administrativa, ya que establece una facultad a favor de la Secretaría de Gobernación para emitir lineamientos sobre este punto que no se consagra alrededor de un operador deóntico de obligación, sino de uno de permisión.
176. Las autoridades acuden a esta revisión a sugerir a esta Primera Sala adoptar el método de interpretación literal del precepto legal y reconocer que en el vocablo “podrá” se encuentra inserto en operador deóntico de permisión para investir a la Administración Pública Federal de una de esas facultades, clasificadas por esta Suprema Corte en su doctrina, como de ejercicio potestativo, que, por tanto, su falta de ejercicio no genera una omisión normativa.
177. Las quejas acudieron al juicio de amparo –y el juez de Distrito les otorgó la razón– para sugerir la tesis opuesta, a saber, que el artículo 26 de la ley debe *interpretarse de manera conforme*, lo que implicaría dotarlo de un sentido distinto al literal y, así, asignarle contenido para articularlo alrededor de un operador deóntico de obligación, a la luz de las exigencias vinculantes del derecho internacional en materia migratoria.
178. Esta Primera Sala le otorga la razón a las autoridades responsables y, por tanto, se debe modificar la sentencia recurrida, pues, como se demostrará, no existe una obligación constitucional que respalde la exigibilidad de una declaratoria colectiva, grupal o *prima facie* de reconocimiento de la calidad de refugiados a los niños y niñas integrantes de las referidas caravanas

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

migrantes, por lo que no existen razones para darle una interpretación conforme al artículo 26 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político. Así, sobre este aspecto, debe negarse el amparo.

179. Sin embargo, como se concluirá, el resultado interpretativo debe presentarse en términos positivos y no negativos. No tanto en términos de la ausencia de un mandato a cargo de la autoridad administrativa, sino como la proyección del ámbito de una obligación de mayor alcance protector: la preservación del procedimiento migratorio, que es individualizado a pesar de que deba realizarse respecto de todos los integrantes de una afluencia masiva de migrante.
180. Para esta Sala, el procedimiento migratorio se erige como un conjunto articulado de protecciones constitucionales y convencionales de mayor alcance protector, que se impulsa por un principio de maximización de su preservación frente a la variación de condiciones, incluido, el contexto de una afluencia masiva de migrantes, por lo que, contrario a lo supuesto por la sentencia recurrida, su desplazamiento y sustitución por un reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie*, no es una acción exigible por el principio del interés superior del menor y de progresividad, sino que se trata una “segunda mejor alternativa”, disponible únicamente cuando no sea posible garantizar el procedimiento migratorio.
181. No obstante, la segunda de las respuestas planteadas se contestará en sentido positivo, pues ésta es compatible con el fin de preservación del procedimiento migratorio. En efecto, esta Sala observa que los recursos de revisión principales son infundados, pues como lo determinó el juez de Distrito, el parámetro de control constitucional/convencional detona determinadas obligaciones a las autoridades migratorias –distintas a la emisión de la referida declaratoria *prima facie*– para emitir medidas que aborden a los niños y niñas integrantes de los flujos migratorios colectivos como parte de un *grupo vulnerable*, de aquellos identificados progresivamente en la jurisprudencia de esta Corte como merecedores de una protección judicial agravada, por lo que respecto a este punto, se

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

confirmara el amparo a la quejosa. Estas medidas consisten en medidas colectivas de evaluación e identificación, así como de acomodo del procedimiento migratorio, las cuales sí son exigibles por el principio del interés superior del menor al no sustituir al procedimiento migratorio, sino complementarlo, por lo que no cabe ubicarlas en el ámbito de la discrecionalidad política de las autoridades responsables.

182. El resto de la presente ejecutoria se dividirá en dos apartados. En el primero, se contendrá el estudio sobre la no exigibilidad de una declaratoria grupal, colectiva o *prima facie* de reconocimiento de la condición de refugiado; en el segundo, se contiene el estudio sobre las otras medidas que sí son exigibles.

VI.1. Declaratoria grupal, colectiva o *prima facie* de reconocimiento de condición de refugiado o refugiada de los menores

183. Este primer apartado se dividirá a su vez, en los siguientes sub-apartados. En el primero se delimitará la litis de la presente revisión; en el segundo, se construirá el parámetro de control constitucional; y finalmente, en el tercero se abordará el caso concreto.

A. Delimitación de la litis

184. En esta sentencia se tendrá como una premisa dada que las autoridades migratorias han ejercido sus competencias regularmente para tutelar los derechos humanos de los niños y niñas migrantes en las condiciones en que hacen referencia en sus escritos de revisión: *a petición de parte y en lo individual*, conforme a los cuales se tramita y resuelve el procedimiento migratorio. Por tanto, se excluirá de la litis todo lo referente a dicho ámbito.

185. Igualmente, se debe excluir todas aquellas acciones que integran el ámbito de las políticas públicas migratorias. Así, no se revisará la conclusión de la sentencia recurrida, según la cual las autoridades responsables que participan en el Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, no incurrieron en omisiones totales respecto del despliegue de

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

facultades exigido por la parte quejosa para salvaguardar los derechos de los menores que viajan en las caravanas, pues, en contraposición a lo argumentado por la quejosa, en el juicio de amparo se tuvo por demostrado que las ejercieron; además, en el expediente no existe elemento alguno que permita inferir que no lo hicieron con los recursos materiales y humanos a su alcance.

186. En el juicio de amparo, el juez de Distrito tuvo por comprobado que las autoridades: a) enviaron personal especializado para recabar información sobre dichos menores de edad; b) los han acompañado y asesorado durante su tránsito por el país; c) han generado planes de restitución de sus derechos; y d) han implementado a su favor medidas de protección integral, entre ellas, proveerles de servicios de alimentación, alojamiento, salud, así como garantizarles acceso al procedimiento para obtener la condición de refugiado.
187. De la misma manera, esta Sala tampoco cuestiona los asertos realizados por el Comisionado del Instituto Nacional de Migración en su escrito de revisión, sobre la existencia del programa “ESTÁS EN TU CASA”. implementado por el Gobierno Federal para asistir con los trámites que son de su competencia a los integrantes de la caravana de migrantes que han mostrado interés en acogerse a los beneficios del programa, el cual consiste en regularización y empleo temporal.
188. Asimismo, tampoco se cuestiona ni será materia de estudio determinar, como lo refiere la autoridad, que todas las personas migrantes integrantes de las caravanas que se encuentran en algún albergue o estación migratoria habilitada han recibido asistencia, y se les ha informado del derecho que tienen a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, la posibilidad de un retorno asistido a su país de origen, o la posibilidad de acogerse al programa de atención ofrecido por la Presidencia de la República (“ESTÁS EN TU CASA”); además de proporcionarles alimentación, atención médica y psicológica a través de la ayuda de Gobiernos Municipales de los Estados de Chiapas, Oaxaca y de la Secretaría de la Defensa Nacional.

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

189. También se tiene como dado lo afirmado por la autoridad, en el sentido de que el Gobierno Mexicano ha coordinado acciones de asistencia y atención de menores, así como personas pertenecientes a grupos vulnerables, con Instituciones y Organizaciones como son la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes; el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Organización Internacional para las Migraciones, entre otras.
190. También indica, sin que ahora se cuestione, que el Instituto Nacional de Migración ha solicitado apoyo a la Policía Federal para que, sin uso de la fuerza o de las armas, personal de Migración realice sus funciones en los puntos de internación respectivos para regular el flujo de extranjeros y que a través del denominado “Grupo Beta”, el Instituto ha estado coordinando y apoyando a la caravana, brindando su asistencia médica, realizando traslados a hospitales, cuando se requiere, y distribuyendo víveres.
191. Igualmente, esta Sala toma como una premisa dada lo dicho por el Instituto responsable, quien argumenta que, estadísticamente, es casi imposible conocer una cifra exacta de los migrantes que integran la caravana, toda vez que se encuentran en constante movimiento y, además, no están a disposición del Instituto Nacional de Migración. Sin embargo, indica que el Instituto instrumentó el sistema denominado “SETRAM” (Sistema Electrónico de Trámites Migratorios), que es un registro para integrar a los menores que se encuentran en la caravana de migrantes, y se estructuró de conformidad con su nacionalidad, edad y sexo, a los cuales se les autorizó la regularización por razones humanitarias.⁴⁹
192. Finalmente, por lo que respecta a lo alegado por el Instituto Nacional de Migración, esta Sala tampoco cuestiona su dicho de que en el Instituto existe personal especializado para el cuidado de la infancia, denominado “OPI” (Oficial de Protección al Infante), facultados para el cuidado de la infancia y atención a los migrantes en situación de vulnerabilidad, es decir, en temas relacionados con niñas, niños y adolescentes, los cuales estuvieron

⁴⁹ *Íbid.*, fojas 551 – 552.

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

pendientes y acompañando a los menores migrantes, protegiendo y garantizando sus derechos.

193. Tampoco se cuestionan las afirmaciones de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, quien sostiene que, con motivo del ingreso de personas extranjeras, incluyendo menores de edad, en el contexto de las denominadas caravanas, la autoridad ha constatado que, en su mayoría, sus integrantes han rechazado las medidas de protección internacional, como es la de solicitar acceso al procedimiento de determinación de la condición de refugiado. Y, además, señala que los mismos han declinado adherirse al programa de carácter temporal ofrecido por el gobierno federal que les permite permanecer en territorio nacional y acceder a servicios médicos, educativos, etcétera.
194. En suma, esta Sala excluye de la litis de este recurso de revisión las determinaciones de sobreseimiento decretadas por el juez de Distrito, y adopta como premisas dadas las afirmaciones ofrecidas por las autoridades recurrentes, en el sentido de que se han aplicado las leyes de la materia y emitido e implementado programas para atender a los migrantes, como el denominado "ESTÁS EN TU CASA", a partir de los cuales se han otorgado servicios a los integrantes de las caravanas respectivas, como son en materia de salud, educación, trabajo, etcétera. De la misma manera, se toma como premisa dada que las autoridades han atendido regularmente las peticiones de asilo de los migrantes, especialmente, de los menores y que se ha tramitado con regularidad el procedimiento migratorio.
195. Cabe hacer notar que, en el estudio publicado por el Colegio de la Frontera Norte, citado en los antecedentes de esta ejecutoria, se da cuenta de que si bien es cierto que existe un retraso en la atención de las solicitudes de condición de refugiado, "actualmente los solicitantes de refugio pueden obtener, durante la espera de su trámite, una tarjeta de visitante por razones humanitarias y un número de CURP que les permite trabajar y acceder a

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

diversos servicios [salud entre otros]”.⁵⁰ Este estudio no forma parte del acervo probatorio del presente juicio y, por tanto, de su contenido no cabe extraer ninguna conclusión probatoria vinculante en esta sentencia, sin embargo, como habíamos anticipado, permite ilustrar el marco en el que se generan las preguntas constitucionales sometidas a consideración de esta Sala y con base en ella, confirmamos lo concluido: la atención personalizada y a instancia de parte no es materia de esta litis.

196. La pregunta constitucional surge, por tanto, en un plano distinto que trasciende la dimensión de la prestación de los servicios migratorios y del procedimiento migratorio: el colectivo. La pregunta aquí es: cuando se constate la hipótesis de un flujo migratorio como los aceptados por las partes, sucedidos a lo largo del 2018 –hasta el 7 de noviembre de ese año la autoridad informa a esta Corte que dicha caravana se compuso de 9, 741 personas– ¿los niños y niñas integrantes de esos flujos constitucionalmente tienen derecho como grupo a una declaratoria grupal o *prima facie* de reconocimiento del carácter de refugiado?

197. Para contestar la interrogante, esta Sala procederá a abordar el parámetro de control constitucional, el cual se fijará en el siguiente sub-apartado con base en la metodología anticipada, es decir, no para determinar el contenido y alcance de los derechos subjetivos individualmente exigibles por los niños y niñas migrantes, sino para explorar si en éste se consagra un derecho de titularidad colectiva que desplace y sustituya al procedimiento migratorio en la forma de un reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie*.

A. Parámetro de control constitucional

198. En este apartado, se traerán a colación los precedentes relevantes a través de los cuales esta Sala ha fijado las condiciones de actualización de una omisión administrativa; posteriormente, para poder determinar si dichas condiciones se colman en el presente caso, se invocará el parámetro de

⁵⁰ <https://www.colef.mx/estudiosdeelcolef/la-caravana-de-migrantes-centroamericanos-en-tijuana-2018-diagnostico-y-propuestas-de-accion/>

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

control con el fin de determinar si existe la obligación respectiva de emitir la declaratoria materia de la controversia.

199. La omisión jurídica, *lato sensu*, es la abstención de hacer una conducta exigida por el ordenamiento jurídico. Pueden identificarse al menos tres 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. Así, las omisiones administrativas se entienden como el incumplimiento de la administración pública de una obligación administrativa, impuesta por el mismo ordenamiento jurídico.
200. De esta definición, se pueden rescatar dos características que resultan necesarias para estar en presencia de una omisión administrativa, a saber, que exista una obligación derivada del ordenamiento jurídico (1) y que exista inactividad por parte de la autoridad responsable (2).⁵¹
201. 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 conducta.⁵²
202. 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

⁵¹ Ver la tesis aislada de esta Primera Sala 1ª.XVII/2018 (10 a.) con registro 2016418, visible en la página 1092 del Libro 52 (marzo de 2018) Tomo I del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta: "CONCEPTO DE OMISIÓN COMO ACTOS DE AUTORIDAD."

⁵² Ver la tesis aislada de esta Primera Sala 1ª.XXIV/98 (9 a.) con número de registro 196080, visible en la página 53 (junio de 1998) Tomo VII del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta: "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."

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

las segundas son aquellas que se reservan a la discrecionalidad del órgano titular para decidir ejercerlas o no.⁵³

203. Así, 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. Así, pueden identificarse varios escenarios posibles de hipótesis que actualicen la condición de la exigibilidad del ejercicio 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, un ingreso masivo de migrantes, o (3) a través de una solicitud o petición que deben ser impulsadas por el gobernado como requisito previo para que el Estado actúe.

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

205. 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.

206. Habiendo precisado las condiciones de actualización de una omisión administrativa, ahora pasamos a revisar el parámetro de control

⁵³ Tesis de jurisprudencia 11/2006 del Pleno de esta Suprema Corte, visible en la página 1527 del Tomo XXIII (febrero de 2006) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.”

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

constitucional aplicable, para determinar si existe la obligación identificada por el juez de Distrito y rechazada por las autoridades responsables, es decir, si existe una competencia de ejercicio obligatorio para desplazar y sustituir el procedimiento migratorio por el reconocimiento grupal, colectiva o *prima facie* de la condición de refugiado a favor de los niños y niñas migrantes o, si por el contrario, si se trata de una competencia de ejercicio potestativo, cuyo ejercicio o ausencia de ejercicio no produce omisión alguna.

207. Como se había anticipado, la conclusión de esta Sala es que la emisión de dicha declaratoria es potestativo. Sin embargo, esta conclusión no tiene como presupuesto que el parámetro de control deje al arbitrio de la autoridad el cuidado de este grupo, sino todo lo contrario: la ausencia de la obligación respectiva se debe a que en ese espacio y en su lugar se encuentra activada una obligación de mayor exigencia: la preservación e instrumentación del procedimiento migratorio individualizado a favor de cada uno de los menores, el cual se encuentra sujeto a control constitucional.

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

209. El reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie* es una más de las medidas adecuadas que se pueden instrumentar a su favor, pero se diferencia del resto, en cuanto que éste desplaza y sustituye provisionalmente al procedimiento migratorio, que contiene el conjunto de garantías y derechos específicos que dan contenido al debido proceso migratorio; de ahí que constitucionalmente existen razones para resistir el otorgamiento de esas medidas hasta el máximo de las capacidades del Estado.

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

210. Como habíamos precisado, el parámetro de control se integra con los artículos 4⁵⁴ y 11, segundo párrafo,⁵⁵ de la Constitución Federal, así como con los artículos 19⁵⁶, 22.7 y 22.8⁵⁷ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 22 de la Convención sobre los Derechos del Niño⁵⁸, así como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, en relación con la definición regional de la Declaración de Cartagena.⁵⁹

211. Esta Sala observa que las disposiciones invocadas formulan de manera coincidente que “[t]oda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo”, el cual se correlaciona estrechamente con el derecho al “reconocimiento de la condición de refugiado”. En nuestro texto constitucional, ambos derechos se reconocen en el artículo 11.

⁵⁴ Artículo 4. [...]

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.

⁵⁵ Artículo 11. [...]

Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones.

⁵⁶ Artículo 19. Derechos del Niño. Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado.

⁵⁷ Artículo 22. Derecho de Circulación y de Residencia.[...]

7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.

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.

⁵⁸ Artículo 22 1. Los Estados Partes adoptarán medidas adecuadas para lograr que el niño que trate de obtener el estatuto de refugiado o que sea considerado refugiado de conformidad con el derecho y los procedimientos internacionales o internos aplicables reciba, tanto si está solo como si está acompañado de sus padres o de cualquier otra persona, la protección y la asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de los derechos pertinentes enunciados en la presente Convención y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos o de carácter humanitario en que dichos Estados sean partes.

2. A tal efecto los Estados Partes cooperarán, en la forma que estimen apropiada, en todos los esfuerzos de las Naciones Unidas y demás organizaciones intergubernamentales competentes u organizaciones no gubernamentales que cooperen con las Naciones Unidas por proteger y ayudar a todo niño refugiado y localizar a sus padres o a otros miembros de su familia, a fin de obtener la información necesaria para que se reúna con su familia. En los casos en que no se pueda localizar a ninguno de los padres o miembros de la familia, se concederá al niño la misma protección que a cualquier otro niño privado permanente o temporalmente de su medio familiar, por cualquier motivo, como se dispone en la presente Convención.

⁵⁹ Tesis de jurisprudencia 20/2014 del Tribunal Pleno, visible en la página 202 del Libro 5 (abril de 2014), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 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.”

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

212. Ambos derechos son distintos y no deben confundirse, aunque deban traerse a colación por su íntima relación. El reconocimiento de refugiado consiste, en esencia, en el derecho de protección internacional detonado por el hecho de que la persona tuvo que salir de su país por los riesgos de violaciones a derechos humanos y persecución. El derecho de asilo es aquel derecho de buscar protección de una persona frente a los riesgos de violaciones de derechos humanos en su país, que se diferencia de aquél, en tanto este derecho supone la obligación del Estado de permitir entrar al solicitante y de permitirle solicitar el reconocimiento legal respectivo. A pesar de que la presente resolución verse sobre el reconocimiento de la condición de refugiado, no puede soslayarse su relación del derecho de asilo, por lo que también habrá de agregarlo para efectos de tener un parámetro de control integrado.

213. Todos los instrumentos que consagran este derecho delegan a las fuentes legislativa y convencional la reglamentación de los términos del ejercicio de este derecho; sin embargo, ello no quiere decir que el contenido de estos derechos sea de libre configuración legislativa. Por el contrario, dichos derechos presentan un núcleo, que es oponible a los órganos constituidos en la forma de un procedimiento migratorio individualizado que debe tramitarse y resolverse con la mayor celeridad posible, compuesto por derechos y garantías precisas dirigidas a evaluar las condiciones de cada migrante para determinar si se le debe extender el reconocimiento de la condición de refugiado –procedimiento que es declarativo y no constitutivo y se articula alrededor de un debido proceso. Ello es especialmente cierto en el ámbito de la protección de los niños y niñas, el cual se encuentra reforzado por garantías especiales sobre lo cual nos delimitaremos.

214. El artículo 4º constitucional establece que 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. La disposición más relevante para el presente caso es el artículo 22, punto 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el cual establece una obligación

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

diferenciada respecto de los niños y niñas sobre el derecho al reconocimiento de la condición de refugiado, al prescribir:

Los Estados Partes adoptarán **medidas adecuadas** para lograr que el niño que trate de obtener el estatuto de refugiado o que sea considerado refugiado de conformidad con el derecho y los procedimientos internacionales o internos aplicables reciba, tanto si está solo como si está acompañado de sus padres o de cualquier otra persona, la protección y la asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de los derechos pertinentes enunciados en la presente Convención y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos o de carácter humanitario en que dichos Estados sean partes. (énfasis agregado)

215. Así, conforme al parámetro de control aplicable, todas las personas tienen el derecho a buscar y recibir asilo, así como el derecho del reconocimiento de su condición de refugiado. Dentro de este derecho, los niños y niñas son titulares de un derecho agravado y diferenciado que tiene como correlativo una competencia de ejercicio obligatorio, a saber, la adopción de *medidas adecuadas* para lograr el reconocimiento de la condición de refugiado y recibir la protección y asistencia humanitaria para el disfrute de sus derechos.
216. En otras palabras, además del procedimiento migratorio, las autoridades mexicanas tienen la obligación de emitir las referidas medidas adecuadas a favor de los niños y niñas, las cuales deben tomar en cuenta su condición particular, y deben diseñarse para que éstos logren el reconocimiento de la condición de refugiado y recibir la protección y asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de sus derechos. Estas medidas complementan y refuerzan al procedimiento migratorio y, en algunas ocasiones extremas, pueden sustituirlo como es el caso del reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie*.
217. Debe reconocerse que el parámetro de control constitucional no es preciso en definir ni cuáles son esas “medidas adecuadas”, ni sus condiciones de aplicación. Si bien es cierto que, conforme a los principios democrático y de división de poderes, la definición de cuáles deben clasificarse como tales corresponde a los poderes legislativo y ejecutivo, lo relevante es que esta Suprema Corte retiene su poder de revisión constitucional para garantizar que esas determinaciones se ajusten a los principios constitucionales.

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

218. Como es obvio, la extracción interpretativa de los componentes individualmente considerados pertenecientes a la categoría de las “medidas adecuadas”, en términos del artículo 22, numeral 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, es una tarea interpretativa progresiva que debe realizarse caso por caso y a lo largo del tiempo a la luz de las condiciones contextuales relevantes. El caso que resolvemos se ubica en el contexto de un conjunto de afluencias masivas de migrantes, que, según las autoridades recurrentes, se integraron aproximadamente de 9, 741 personas hasta el momento de la promoción del presente juicio.
219. Esta Sala observa que este contexto es suficiente para detonar de las autoridades responsables obligaciones para emitir medidas de carácter colectivas.
220. Sin embargo, esta Sala concluye que con los elementos de prueba aportados en autos y frente a la negativa de las autoridades de que las capacidades institucionales se hayan rebasado para garantizar el procedimiento migratorio de materia individualizada, por ahora debemos concluir que no se actualizan las condiciones para que el reconocimiento *prima facie* desplace y sustituya al procedimiento migratorio.
221. Para fundamentar la respuesta a la interrogante concreta explorada en este apartado, esta Sala retomará lo determinado en la Opinión Consultiva OC-21/14, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el diecinueve de agosto de dos mil catorce, en respuesta a la solicitud formulada por los países de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, ya que en ésta, se interpretaron los alcances de las obligaciones de los estados en relación con el estatuto de refugiado que deben extender a los migrantes que ingresen a su territorio por cualquier razón, en específico, respecto de los niños y las niñas.
222. Esta Sala estima que este no es el caso de definir si las referidas opiniones consultivas son vinculantes, en términos de la contradicción de tesis

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

293/2011⁶⁰, ni mucho menos a explorar y determinar las eventuales condiciones de aplicación de esos criterios. Las partes coinciden en que el contenido de la Opinión Consultiva 21/14 es útil para resolver la controversia en cuestión y esta Sala procede a utilizar su contenido para resolver el diferendo interpretativo sin emitir un criterio adicional sobre su naturaleza jurídica dentro del parámetro de control constitucional.

223. Es en dicha resolución –que ahora se retoma y se adopta como propia para dar contenido al artículo 22, numeral 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño , en la cual la Corte Interamericana determinó que el procedimiento migratorio tiene un lugar central como figura que contiene el conjunto de derechos y garantías de protección a favor de los migrantes y, en especial, de los niños y niñas, el cual debe preservarse hasta el máximo de las capacidades estatales a pesar de la mayor afluencia de flujos migratorios.
224. Según la Corte Interamericana, el procedimiento migratorio es aquel que se debe iniciar ante la potencial solicitud de asilo o de reconocimiento de la condición de refugiado de una niña o niño migrante. La hipótesis que actualiza este derecho es, por tanto, que un niño o niña –entendiendo por ellos cualquier persona menor de dieciocho años– se encuentre fuera de su país de origen (incluso se extiende a su mera presencia en la frontera) bajo la jurisdicción de un estado del cual no es nacional o que no corresponde a su residencia habitual.
225. Retomando la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, se determinó que los elementos de inclusión para el reconocimiento de la condición de refugiado son a) estar fuera del país de origen, o en el caso de las personas apátridas, de residencia habitual, b) tener un temor fundado, c) de persecución o amenaza de la misma, d) de que el motivo de éste haya sido la raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas y e) que no se pueda o, a causa de temores, no se quiera acoger a la protección interna del país de origen.

⁶⁰ Tesis de jurisprudencia 21/2014 del Tribunal Pleno, visible en la página 204 del Libro 5 (abril de 2014), Tomo I de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.”

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

226. Ahora bien, es relevante destacar que en dicha resolución, la Corte Interamericana determinó agregar una causa adicional, prevista en la Declaración de Cartagena (1984), consistente en “las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”, lo que se hizo basar en la consideración “de la experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana”.
227. De esta manera, la Corte Interamericana definió al derecho a buscar y recibir asilo como el derecho humano individual a buscar y recibir protección internacional en territorio extranjero, la cual debe adaptarse a la condición particular de las niñas y los niños, quienes podrían solicitar este derecho “se encuentren acompañados o no” y atender a las causas particulares en que se puede manifestar su persecución, “tales como el reclutamiento, la trata y la mutilación genital femenina, así como el modo en que éstos pueden experimentar estas situaciones.” Así, “resulta pertinente alertar sobre los nuevos factores que llevan a las personas y, en particular a las niñas y niños, a desplazarse forzadamente a sus países de origen, entre los cuales destaca el crimen organizado transnacional y la violencia asociada a la actuación de grupos no estatales.”
228. En consecuencia, los estados tienen distintas obligaciones, entre las que se incluyen: a) permitir que la niña o niño pueda petitionar el asilo o el estatuto de refugiado, razón por la cual no pueden ser rechazados en la frontera sin un análisis adecuado e individualizado de sus peticiones con las debidas garantías mediante el procedimiento respectivo, b) no devolver a la niña o al niño a un país en el cual puede sufrir riesgo de ser afectada su vida, libertad, seguridad o integridad, o a un tercer país desde el cual pueda ulteriormente ser devuelto al Estado donde sufre dicho riesgo, c) otorgar la protección internacional cuando la niña o el niño califique para ello y beneficiar con ese reconocimiento a otros miembros de la familia, en atención al principio de unidad familiar.

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

229. Por tanto, el derecho de asilo se traduce en el derecho a que se asegure una correcta evaluación por las autoridades nacionales de las solicitudes y del riesgo que pueda sufrir en caso de devolución al país de origen. Cabe destacar que la Corte Interamericana determinó que el principio de no devolución constituye la piedra angular de la protección internacional de las personas refugiadas y de las personas solicitantes de asilo. Dado el carácter declarativo de la determinación de la condición de refugiado, la protección brindada por el principio de no devolución aplica a todos los refugiados que hayan o no sido reconocidos aún como tales por las autoridades con base en los requerimientos convencionales o la legislación nacional.
230. Se reconoció que en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo no se contienen referencias explícitas sobre los procedimientos a seguir para la determinación de la condición de refugiado y las garantías procesales, “por lo que correspondería a los propios Estados determinar dichos procedimientos y las autoridades competentes para hacer efectivo ese derecho.”
231. No obstante lo anterior, en la Opinión Consultiva se determinó “que todo procedimiento relativo a la determinación de la condición de refugiado de una persona implica una valoración y decisión sobre el posible riesgo de afectación a sus derechos más básicos, como la vida, la integridad y la libertad personal.” A partir de lo anterior, la Corte Interamericana concluyó que a estos procedimientos son aplicables los principios de no discriminación y debido proceso, así como los componentes y las garantías específicas desarrolladas a la luz de la protección integral debida de todas las niñas y niños.
232. En este punto recordó que en dichos procedimientos se deben garantizar todos los servicios precisados a lo largo de la opinión consultiva, y recordó que “los procedimientos administrativos y judiciales que conciernen la protección de los derechos humanos de niñas y niños deben ser manejados con una diligencia y celeridad excepcional por parte de las autoridades.”

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

233. En suma, la Corte Interamericana concluyó que “para garantizar de forma efectiva el derecho comprendido en los artículos 22.7 de la Convención Americana y XXVII de la Declaración Americana, los Estados deben adecuar los procedimientos de asilo o de determinación de la condición de refugiado para brindar a las niñas y niños un acceso efectivo a los mismos que permita considerar su situación específica”.

234. En otras palabras, lo que mejor satisface el interés superior del menor en su condición de migrante es un procedimiento migratorio individualizado con todas las garantías del debido proceso migratorio, y aquellas reforzadas que atienden a la vulnerabilidad de la condición de menores.

235. Ahora bien, en dicha opinión consultiva la Corte Interamericana exploró el contenido del mandato convencional de adoptar “medidas adecuadas para los menores” y entre ellas incluyó al reconocimiento grupal, colectivo o prima facie, sin embargo, concluyó, como ahora lo hace esta Primera Sala, que se trata de una *segunda alternativa*, que desplaza y sustituye al procedimiento migratorio, que sólo debe habilitarse cuando no sea posible conservar éste último y sólo por el tiempo estrictamente necesario mientras no sea posible restaurar el referido procedimiento.

236. Al precisar la obligación de los estados de obtención de información sobre los motivos de la salida del país de origen de los migrantes, de su separación familiar si es el caso, de sus vulnerabilidades y cualquier otro elemento que evidencie o niegue su necesidad de algún tipo de protección internacional, la Corte Interamericana determinó lo siguiente en el párrafo 99:

99. La Corte reconoce que también pueden existir casos de afluencia masiva. En este supuesto, los Estados podrán proceder a realizar una evaluación inicial con base en el relato de una de las personas del grupo y, en caso de determinar que del mismo surgen factores que reflejan necesidad de protección internacional, otorgar la misma con base en el reconocimiento grupal, colectivo o prima facie (infra párr. 262).

237. Ahora bien, este párrafo debe ponerse en contexto de la línea de argumentación de la que forma parte, ya que, inmediatamente después, la Corte Interamericana agrega que “no todos los casos de niñas y niños migrantes llegan al nivel de requerir protección internacional en los términos

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

de los párrafos anteriores. Sin embargo, pueden presentarse situaciones de afectación de derechos de niñas y niños, que se encuentran protegidos internacionalmente, las cuales provocan el desplazamiento del país de origen. Es por ello que se hace necesario recabar información sobre factores personales, tales como la historia personal y su condición de salud, física y psicológica, así como el entorno ambiental en que se desarrolló la migración, para determinar la situación concreta de riesgo de vulneración de derechos en su país de origen, de tránsito o en el receptor que amerite una protección complementaria o evidencie otras necesidades de protección o asistencia humanitaria, como las que provienen de la tortura, la violencia, la trata o experiencias traumáticas.”

238. Lo relevante de este apartado es que la Corte Interamericana reiteró que “en la determinación de la condición de refugiado los Estados generalmente evalúan los casos de forma individual” y reiteró que ello tiene una excepción en los siguientes términos:

Sin embargo, en situaciones de afluencia masiva de personas, en que la determinación individual de la condición de refugiado por lo general no resulta viable, pero existe una apremiante necesidad de brindar protección y asistencia, particularmente cuando se trata de niñas o niños, los Estados deben garantizar el acceso “a la protección, la no devolución y un trato humanitario mínimo”, pudiendo recurrir al reconocimiento grupal, colectivo o prima facie. Bajo este precepto, es necesario reconocer la figura de la responsabilidad compartida que implica, por un lado, que el Estado de acogida tiene la obligación de admitir a las personas que buscan asilo dentro del territorio sin discriminación y respetar los principios de no devolución y no rechazo en frontera, así como otorgar la protección internacional que corresponda, y por el otro, el Estado de origen debe propender a resolver y eliminar las causas del desplazamiento para poder garantizar una solución duradera y, en particular, la repatriación voluntaria.

239. La Corte Interamericana citó al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, quien indicó que no es posible definir en términos absolutos aquello que constituye una “afluencia masiva o a gran escala”. Ello, se concluyó, “ha de ser definido en función de los recursos de que disponga el país receptor”. Volviendo a citar al referido Alto Comisionado, se precisó que ha de referirse a un elevado número de llegadas a un país, durante un

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

periodo breve de tiempo, de personas provenientes del mismo país de origen, que han sido desplazadas bajo circunstancias que indiquen que los miembros del grupo merecerían protección internacional y para los cuales, dado lo elevado de su número, es materialmente imposible llevar a cabo una determinación de estatuto de refugiado a nivel individual.⁶¹

240. Asimismo, se citó al Comité Ejecutivo del ACNUR, quien ha observado que la afluencia masiva es un fenómeno que no se ha definido, pero que tal situación estará caracterizada por, entre otros, los siguientes aspectos: i) un número considerable de personas que llegan a través de una frontera internacional, ii) un ritmo rápido de llegada, iii) una insuficiente capacidad de absorción o de respuesta en los países de acogida, en particular durante la emergencia, y que iv) los procedimientos de asilo individuales, cuando se encuentren disponibles, son incapaces de hacer frente a la evaluación de un número tan grande.⁶²

241. Pues bien, como se observa, la Corte Interamericana concluyó que el reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie* es una de las posibles medidas adecuadas que se pueden extender a favor de los menores migrantes, pero, a diferencia de lo resuelto por el juez de Distrito, no determinó que esta medida deba decretarse siempre que se demuestre una afluencia masiva de migrantes, sino que debe ponderarse en función de las capacidades institucionales para preservar el procedimiento migrante frente a la variación de la circunstancias.

242. Así, el argumento de la recurrente principal es fundado y suficiente para modificar la sentencia recurrida y negar el amparo, pues efectivamente no basta que se constate una afluencia masiva de migrantes para que en

⁶¹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Comentario del ACNUR sobre el Borrador de Directiva de la Unión Europea sobre Protección Temporal en caso de afluencia masiva, 15 de septiembre de 2000, parte 3(a), citado en Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Manual y Directrices de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en Virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, UN Doc. HCR/1P/4/ENG/REV.3, diciembre de 2011, párr. 44.

⁶² Estos elementos fueron obtenidos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Comité Ejecutivo) en la Conclusión sobre cooperación internacional y distribución de la carga y las responsabilidades en las situaciones de desplazamiento en gran escala. UN doc. A/AC.96/1003, No. 100 (XLV), publicada el 12 de octubre de 2004.

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

automático se decreta la exigibilidad de un reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie*. Esa hipótesis es una condición necesaria pero no suficiente para detonar la referida consecuencia convencional.

243. De la misma manera, es fundado el argumento de las recurrentes principales en el sentido de que un reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie* no es una medida que invariablemente sea más protectora que la conservación del procedimiento migratorio. Como lo alegan en sus respectivos escritos de revisión, dicho reconocimiento debe evitarse siempre que sea posible de existir otras medidas alternativas. Una declaración colectiva o grupal o *prima facie* como la requerida por la quejosa sólo permitiría satisfacer parcialmente el derecho de asilo y de reconocimiento de la condición de refugiado, con el costo de frustrar objetivos valiosos del debido proceso garantizado en el procedimiento migratorio para darle una atención individualizada a cada niño y/o niña migrante.

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

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

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

246. Así, mientras un estado no determine que no cuenta con las capacidades institucionales adecuadas, su obligación constitucional es la de adecuar y complementar un procedimiento migratorio aplicable a los niños y niñas que sean justos y eficientes y otorguen un efecto útil a todas las garantías convencionales enlistadas en la opinión consultiva.
247. La quejosa acude a la revisión adhesiva a argumentar que en el caso debe operar una presunción en contra del Estado Mexicano: al constatarse una afluencia masiva de migrantes debe presumirse su incapacidad para garantizar el procedimiento migratorio.
248. Esta Sala rechaza la existencia de esta presunción contraria al Estado. Por el contrario, el parámetro de control constitucional presume que las autoridades tienen las capacidades para satisfacer sus obligaciones para garantizar todas las garantías procesales requeridas dentro del procedimiento migratorio y de ahí la existencia de los medios de control constitucional para garantizar la regularidad en su funcionamiento.
249. Por ello, la Corte Interamericana describe al reconocimiento colectivo, grupal o *prima facie*, como una posibilidad potestativa para aplicarse en un escenario que no admite la formulación de una hipótesis precisa de actualización.
250. La falta de precisión de la hipótesis de actualización de la emisión de un reconocimiento grupal evidencia la resistencia de la Corte Interamericana a caracterizarla como una medida automática que pueda activarse en sede judicial sin consideración de las facultades de apreciación que las autoridades migratorias pueden realizar a nivel de política pública. Más bien, la define como una medida extrema que los estados pueden aplicar en un escenario extraordinario, pero que deben evitar hasta el máximo de sus capacidades y que siempre se condicionará a la apreciación de los recursos institucionales de cada Estado en un momento y contexto determinado.
251. Incluso, cuando la Corte Interamericana acepta la posibilidad de que los estados emitan un reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie*, insiste en mantener el ejercicio de determinadas facultades de evaluación individual,

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

pues en ese caso señala que las autoridades deben proceder a una evaluación inicial con base en el relato de alguno o algunos migrantes y proceder a detectar la presencia de factores que reflejen la necesidad de protección.

252. En conclusión, como no existe una obligación convencional que obligue a las autoridades migratorias a emitir un reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie* de reconocimiento de la condición de refugiado en las condiciones apuntadas, sino por el contrario una obligación de preservar el procedimiento migratorio, debe modificarse la sentencia recurrida y negarse el amparo en este aspecto.

253. De esta manera, esta Sala coincide con las autoridades recurrentes en la conclusión de que el artículo 26 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político debe interpretarse al tenor de su sentido literal, es decir, entendiendo que consagra una facultad de ejercicio potestativo. Ello, ya que, contra lo determinado por la sentencia recurrida, esta interpretación es la que maximiza el interés superior del menor, pues permite preservar al procedimiento migratorio a pesar del cambio de las condiciones de afluencia de migrantes, que es aquél que garantiza de mejor manera todos los derechos de los niños y niñas.

254. Esta Sala finaliza recordando que el procedimiento migratorio aplicable a los menores de edad es uno cualitativamente más exigente que cualquier otro. Las garantías reforzadas del debido proceso se encuentran definidas convencionalmente y, en el caso de nuestro país, se encuentran consagradas en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, específicamente, en el Capítulo Décimo Noveno, denominado de las “Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes”.

255. No sobra recordar que el Estado mexicano está obligado a respetar y garantizar las condiciones de acceso al procedimiento migratorio y satisfacer la totalidad de las medidas de protección otorgadas a los niños y niñas, aun cuando el número de ingresos de migrantes potencialmente solicitantes de la condición de refugiados aumente. Debe recordarse que el control

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

constitucional se mantiene expedito y abierto para garantizar la regularidad de estas importantes funciones estatales. La obligación del Estado mexicano, por tanto, es cumplir con los altos estándares definidos por el debido proceso migratorio, sin importar el aumento de la afluencia masiva de migrantes.

256. Sin embargo, como lo habíamos anticipado, el parámetro de control convencional sí impone la obligación de emitir medidas adecuadas de carácter colectivo o grupal que son complementarias del procedimiento migratorio las cuales vienen a reforzarlo. Su especificación será materia del siguiente apartado.

VI.2. Medidas adicionales distintas al reconocimiento colectivo, grupal o prima facie

257. En este apartado, se calificarán los argumentos de las autoridades recurrentes, quienes acuden a oponerse a la concesión de la protección constitucional concedida en contra del Instituto Nacional de Migración para que éste colme la omisión administrativa que le fue atribuida, consistente en que en un plazo de veinte días hábiles, diseñe un plan fijo para conocer el universo de personas menores de edad que ingresaron al país con motivo de las caravanas migrantes del año de dos mil dieciocho y que en un futuro ingresen de manera masiva, teniendo como principio rector la generación de un proceso de evaluación inicial para obtener información objetiva sobre las condiciones particulares de niñas, niños y adolescentes en contexto de movilidad humana a fin de poder implementar medidas adecuadas para satisfacer sus necesidades.

258. El Instituto Nacional de Migración argumenta en su recurso que debe revocarse dicha determinación y, en su lugar negarse el amparo, toda vez que sostiene que emitió actos, diseñó programas y desplegó actividad suficiente para hacerse de la información necesaria y atender a los niños y niñas migrantes. Así, se envió personal del Instituto a los diferentes puntos de internación, y se cuenta, en ese sentido, con un informe en relación al

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

contingente total de la caravana, que es de 9,741 personas; cifra que corresponde hasta el día siete de noviembre del año dos mil dieciocho.

259. En esa tesitura, precisa que, estadísticamente, es casi imposible conocer una cifra exacta de los migrantes que integran la caravana, toda vez que se encuentran en constante movimiento y, además, no están a disposición del Instituto Nacional de Migración. Sin embargo, indica que el Instituto instrumentó el sistema denominado “SETRAM” (Sistema Electrónico de Trámites Migratorios), que es un registro para integrar a los menores que se encuentran en la caravana de migrantes, y se estructuró de conformidad con su nacionalidad, edad y sexo, a los cuales se les autorizó la regularización por razones humanitarias; lo cual desvirtúa la apreciación en el sentido de que no se ha instrumentado un plan institucional para obtener información sobre el número de menores de edad que viajan en las caravanas.⁶³

260. Agrega que en el Instituto existe personal especializado para el cuidado de la infancia, denominado “OPI” (Oficial de Protección al Infante), quienes están facultados para el cuidado de la infancia y atención a los migrantes en situación de vulnerabilidad, es decir, en temas relacionados con niñas, niños y adolescentes, los cuales estuvieron pendientes y acompañando a los menores migrantes; protegiendo y garantizando sus derechos.

261. Esta Sala estima que en esta parte el recurso de revisión es infundado, lo que lleva a confirmar la concesión del amparo.

262. Al abordar el estudio de este apartado, se corregirá la sentencia recurrida tanto en su fundamentación como en los efectos de la concesión del amparo, para adecuarlo al desarrollo del parámetro del control constitucional fijado y que ahora se complementa en este apartado.

263. En primer lugar, esta Sala concede los asertos de la autoridad recurrente y, por tanto, se parte de la premisa de que el Instituto Nacional de Migración no se mantuvo inactivo frente al ingreso masivo de niños y niñas migrantes, ya que, en reacción, se tiene comprobado que desplegó la actuación que

⁶³ *Íbid.*, fojas 551 – 552.

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

consideró conveniente. Así, puso en funcionamiento el sistema denominado “SETRAM” (Sistema Electrónico de Trámites Migratorios), que es un registro para integrar a los menores que se encuentran en la caravana de migrantes, el cual se estructuró de conformidad con su nacionalidad, edad y sexo; adicionalmente, se tiene por acreditado que en el Instituto existe personal especializado para el cuidado de la infancia, denominado “OPI” (Oficial de Protección al Infante), facultado para el cuidado de la infancia y atención a los migrantes en situación de vulnerabilidad. Estos hechos no fueron desvirtuados por la parte quejosa y, por tanto, sobre su existencia no puede trabar litis alguna.

264. Igualmente, esta Sala tiene como un hecho dado que la autoridad migratoria cuenta con una base de datos sobre los integrantes de las referidas caravanas migrantes y de ahí que insista en que el contingente respectivo se haya integrado de 9,741 personas; cifra que corresponde hasta el día siete de noviembre del año dos mil dieciocho.

265. Sin embargo, la demostración de lo anterior no es suficiente para revocar la concesión del amparo, ya que con ello no se desvirtúa la fundamentación de la sentencia recurrida, la que se dirigió no a responder la pregunta si la autoridad migratoria había realizado algunas acciones con el fin de producir y poner en funcionamiento alguna base de datos sobre los niños y niñas migrantes, sino a responder la pregunta distinta si dicha autoridad está constreñida a implementar medidas colectivas con determinadas características definidas convencionalmente para la evaluación inicial de la población infantil de las referidas afluencias de migrantes y la toma de medidas de protección.

266. En otras palabras, lo infundado del argumento de la recurrente descansa en que no logra responder a la pregunta si debe o no emitir mecanismos de evaluación e identificación colectivos que satisfagan los estándares internacionales en la materia.

267. Esta Sala reconoce que la migración es un fenómeno de interés público que es objeto de preocupación de los órganos políticos, quienes, en

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

consecuencia, ejercen sus competencias para diseñar y poner en marcha las políticas públicas que consideren convenientes. Esta Suprema Corte reitera su doctrina, según la cual el control constitucional no debe intervenir para evaluar la bondad, conveniencia o utilidad de las políticas públicas, sino únicamente analizar el cumplimiento del parámetro de control constitucional.

268. En el caso, la pregunta no es si la autoridad migratoria implementó programas, acciones o políticas públicas suficientes para abordar el fenómeno de la migración reflejado en las caravanas detectadas durante el año de dos mil dieciocho, pues ello no corresponde dilucidar a un medio de control constitucional como éste, sino determinar si en el parámetro de control constitucional existe una competencia de ejercicio obligatorio, delimitable técnicamente, que sea justiciable y respecto de la cual se pueda evaluar la existencia de una omisión administrativa, con independencia del éxito de las políticas públicas implementadas hasta ahora.

269. Como se procede a demostrar, frente a la hipótesis de una afluencia masiva de migrantes, también denominadas por las autoridades responsables como caravanas migrantes, el parámetro de control establece una obligación en el sentido de constreñir a la autoridad migratoria a diseñar medidas colectivas o grupales con propiedades y características muy precisas para garantizar la evaluación inicial de los menores que permita tres objetivos: la identificación de sus necesidades de protección, la creación de una base de datos con el registro de los niñas y niños, así como la implementación de mecanismos efectivos para obtener información integral sobre los niños que se ponga a disposición de las autoridades competentes para emitir las medidas de protección.

270. Estos mecanismos están definidos convencional y jurisprudencialmente mediante estándares precisos y objetivos delimitados que ahora se desarrollarán. En contraste, la autoridad acude a esta revisión no a combatir la existencia de la referida obligación convencional ni a contraargumentar sus exigencias concretas, sino a proponer que ésta sea sustituida por los programas que ya ha implementado, como si se tratara de objetos normativos intercambiables: la obligación convencional con sus estándares específicos

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

por los programas administrativos implementados. Esta Sala rechaza esta sugerencia.

271. El rechazo del argumento de la autoridad se sustenta en dos razones independientes. En primer lugar, se soporta en los precedentes de esta Primera Sala, quien al resolver los amparos en revisión 665/2019 y 114/2020, ambos fallados en la sesión del veintidós de septiembre de dos mil veintiuno rechazó un argumento equivalente al ahora avanzado por la recurrente principal. En aquel caso la cuestión a resolver era si una ley era inconstitucional por excluir a los migrantes solicitantes de la condición de refugiado del derecho a acceder a la emisión de la Clave Única de Registro de Población (CURP). Las autoridades administrativas sugirieron a esta Corte rechazar el reclamo, pues la autoridad administrativa había emitido un acuerdo en el que se otorgaba ese mismo beneficio. En su resolución esta Sala desestimó el argumento porque consideramos que el cumplimiento de una obligación constitucional no podía depender de la subsistencia de un acuerdo administrativo que discrecionalmente podía cesar o modificarse a voluntad de la autoridad, por lo que si se comprobaba que la ley excluía de un beneficio constitucionalmente obligado, ésta debía declararse como inconstitucional. Adicionalmente, determinamos que el derecho de acceder a un documento de identificación como migrante solicitante de la condición de refugiado debía cumplir con los estándares internacionales y no supeditarse a los criterios administrativos discrecionalmente configurados.

272. En segundo lugar, esta Sala observa que los programas, acciones y/o políticas públicas aportados por la autoridad recurrente no se ubican en la misma categoría jurídica que aquella señalada como exigible. Mientras que las autoridades insisten en que su atención a los niños y niñas migrantes se realiza individualmente y a petición de parte, desde lo cual se creó el sistema de base de datos señalados, la sentencia recurrida determinó que a los niños y niñas migrantes se les debe aproximar como una colectividad o grupo y que es desde esta perspectiva colectiva o grupal que se deben diseñar los mecanismos de evaluación, identificación y adecuación de sus necesidades.

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

273. Así, esta Sala concluirá que los niños y niñas migrantes, integrantes de alguna afluencia masiva de población, potencialmente solicitantes de la condición de refugiado, deben caracterizarse como un grupo vulnerable, que son titulares de medidas colectivas o de grupo en dos aspectos, que deben emitirse e implementarse de manera previa o, al menos, de manera paralela al procedimiento migratorio individualizado, a que se hizo mención en el apartado anterior: 1) un procedimiento colectivo de identificación de clases de condiciones y 2) una evaluación de medidas colectivas de protección.

274. Estas medidas no sustituyen al procedimiento migratorio, como sí lo haría un reconocimiento grupal o colectiva o *prima facie*, sino que lo complementa, aunque desde una fuente competencial independiente; la obligatoriedad de su emisión se detona ante la actualización de la hipótesis cuya existencia admiten las autoridades migratorias: afluencia masiva de migrantes potencialmente solicitantes de la condición de refugiado y son obligatorias con independencia del procedimiento migratorio.

275. Son dos las líneas de argumentación constitucional que sustentan esta conclusión: 1) la categoría de los migrantes potencialmente solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado como un grupo vulnerable y 2) las obligaciones convencionales mínimas de atención grupal o colectiva que se activan frente a su ingreso masivo. En lo que resta de este apartado, el estudio se dividirá en dos apartados para justificar cada una de estas conclusiones.

A. Los migrantes potencialmente solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiados como un grupo vulnerable

276. La decisión que ahora se toma se basa en la adopción de un estándar de escrutinio estricto, ligado al reconocimiento de los migrantes y de los niños y niñas integrantes de flujos poblacionales masivos como los aquí analizados, como categoría vulnerable que requiere de una protección judicial agravada.

277. No todos los migrantes en nuestro país merecen esta caracterización de protección agravada –varios se encuentran protegidos por estados

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

migratorios con distintos niveles de tutela y no todos sufren de los mismos esquemas de representación de estereotipos o prejuicios que generan discriminación. En otras palabras, no todos los migrantes pueden ubicarse en una misma categoría, ya que no todos han sido objeto de discriminación histórica y estructural. Así, pertenecer a la categoría de migrante no implica en automático su inclusión en la de categoría sospechosa que detona la protección judicial agravada y el escrutinio estricto.

278. Los migrantes que sí ameritan una protección agravada y, por tanto, un escrutinio estricto conforman un sub-grupo dentro de ese universo de personas: las que se encuentren en una situación de vulnerabilidad. Dentro de esta categoría destacan, los refugiados y refugiadas, quienes acuden al territorio del Estado mexicano con un reclamo normativo poderoso de protección jurídica internacional, al tratarse de personas que se ven orilladas a salir de su propio país en búsqueda de protección al nuestro. Este reclamo normativo es uno de inclusión y se conecta con principios de nuestro parámetro de control constitucional.

279. Reiteramos que en esta ocasión no se definirá la naturaleza constitucional de las opiniones consultivas emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Su utilización se realizará ante la falta de disputa entre las partes sobre su carácter vinculante. Adicionalmente, la obligación jurídica, cuya inacción actualiza la omisión administrativa detectada en este apartado, se ancla directamente en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, Ley de Migración y la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

280. En la referida Opinión Consultiva OC-21/14, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el diecinueve de agosto de dos mil catorce, se determinó que las causas que actualizan el reconocimiento de la condición de refugiado –un derecho humano que exige un actuar declarativo y no constitutivo de las autoridades– se han ampliado a lo largo del tiempo, ya que la migración forzada es un fenómeno evolutivo que requiere de una constante observación.

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

281. Esta Corte hace suyo este criterio, por lo que ahora concluimos que las causas de reconocimiento de la condición de refugiado se sujetan a esta interpretación expansiva en seguimiento a la evolución de los fenómenos globales de desplazamientos forzados y la razón de esta conclusión es que los migrantes ubicados en dicha hipótesis conforman un grupo vulnerable, cuyo alcance depende de la evolución de las estructuras de exclusión de las cuales son víctimas.
282. No sobra recordar que la posición que guardan los migrantes potenciales solicitantes de la condición de refugiados en una democracia constitucional como la nuestra se presenta en claro contraste con el resto de los ciudadanos que conforman nuestra democracia constitucional, quienes, a diferencia de aquéllos, quienes tienen el derecho de elegir a sus gobernantes a través de elecciones libres y periódicas. La noción constitucional de ciudadanía denota una empresa cooperativa para la creación de las reglas en la vida en comunidad y los migrantes suelen excluirse de esa membresía de empresa cooperativa.
283. En efecto, los migrantes se encuentran excluidos de los derechos electorales y, por tanto, carecen de los medios para oponerse a las políticas públicas que los afecten. Se trata de personas a las que se les reconocen todos los derechos humanos, pues su titularidad se extiende a todas las personas y no sólo a los ciudadanos, sin embargo, no forman parte de las nociones de soberanía popular y de igualdad ciudadana, que definen la toma de decisiones en nuestra república y por ello, se encuentran en un estado latente de riesgo de ser destinatarios de políticas perjudiciales en materia de seguridad pública, demografía, y economía provocadas por narrativas que explotan las ansiedades sobre la pérdida de control sobre las fronteras, el deterioro de la identidad nacional, del mercado laboral o de la suerte de los programas sociales.
284. Así, la actualización de la hipótesis consistente en la afluencia masiva de migrantes a una democracia constitucional activa una parte del parámetro de control diferenciado, dirigido a protegerlos de la situación precaria en la que se sitúan en la comunidad política. Su posición es precaria, pues al no ser

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

titulares de derechos políticos, no acceden a los canales de participación política, en la que los ciudadanos mexicanos definen las condiciones de membresía a nuestra comunidad y los derechos asociados a esta calidad y desde los cuales suelen exigir a las autoridades la adopción de las medidas que los protejan.

285. No es la primera vez que esta Sala adopta esta conclusión. Se trata de una determinación jurisprudencial consolidada, la cual se asentó en dos de nuestros precedentes relevantes, previamente citados, a saber, los amparos en revisión 665/2019 y 114/2020, ambos fallados en la sesión del veintidós de septiembre de dos mil veintiuno. En estas ejecutorias se construyeron las premisas que ahora se utilizan a saber, que los migrantes potencialmente solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado conforman un grupo vulnerable que merece de una protección judicial agravada.

286. En dichos asuntos, como habíamos adelantado esta Sala evaluó la validez de los artículos 52 y 59 de la Ley de Migración, que contemplaban y regulaban a la categoría de visitantes, los cuales habían sido impugnados por excluir a las personas solicitantes de la condición de refugiado del acceso a la (CURP). Esta Sala declaró que la exclusión generada por las normas era inconstitucional, sin embargo, determinó que dicho vicio se podía evitar con una interpretación conforme, la cual se impuso como vinculante para todas las autoridades judiciales del país.

287. Para llegar a esta conclusión se sustentó la premisa de que “la condición migratoria es un factor propio por el cual se puede padecer discriminación sistemática, el cual se puede ver amplificado en atención a la interseccionalidad.” Por ello, se concluyó que era “necesaria una aproximación reforzada en la protección de sus derechos.”

288. Esta Sala destacó que en cada una de las fases del procedimiento migratorio la protección reforzada de las personas migrantes se traduce en una serie de obligaciones precisas determinadas en función de “su situación de vulnerabilidad especial”, obligaciones que deben satisfacerse de una manera

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

que eviten “las malas condiciones [que] podrían reforzar los prejuicios, los estereotipos y la hostilidad hacia ellos”.

289. Esta Sala se refirió a las personas solicitantes del estatus de refugiados y sus familiares como “un colectivo”, que debe ser “tratado como verdadero sujeto de derechos en todas las políticas estatales, garantizando todos sus derechos fundamentales en atención a su situación particular de vulnerabilidad.”

290. Así, se determinó que “[a]l tratar situaciones de personas migrantes –entre ellas, las personas solicitantes de la condición de refugiado– se debe recordar que, por lo general, éstas se encuentran en una situación de vulnerabilidad al compararlos con las personas no migrantes –nacionales o residentes–“. Se recordó que esta situación de vulnerabilidad es mantenida por situaciones de iure (desigualdad entre nacionales y extranjeros en las leyes) y de facto (desigualdades sustantivas o estructurales), “lo cual conduce al establecimiento de diferencias en el acceso de unas y otras a los recursos públicos del Estado.”

291. Subrayamos que el hecho de migrar trae aparejada una situación de vulnerabilidad propia, por lo que ciertos sectores de la población migrante pueden constituir “un grupo con desventajas históricas –sobre todo en los casos de personas refugiadas en los cuales la decisión de migrar es forzada–, pues los movimientos territoriales de poblaciones, en sí mismos, entrañan innumerables situaciones peligrosas. A lo anterior se suman las ideas discriminatorias, xenófobas y de exclusión que pueden ser parte de las sociedades de recepción de los migrantes, las dificultades a causa de diferencias de idioma, costumbres y culturas, dificultades económicas, sociales, así como ciertos obstáculos especiales para regresar a sus Estados de origen, entre otras.”

292. En consecuencia, concluimos que al poder padecer discriminación sistemática, los migrantes potencialmente solicitantes del derecho de asilo son titulares del derecho a “la adopción de medidas transformativas en todas las esferas del poder político para ser remediada. Esto significa que toda autoridad debe adoptar correcciones dentro del marco conceptual

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

institucional disponible.” Entre las medidas obligatorias para las autoridades, se encuentra la de “[a]doptar las medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en perjuicio de los migrantes”.

293. Pues bien, esta Sala concluye que cuando se constata una caravana migrante, en los términos aceptados por las autoridades responsables, los niños y las niñas, junto con sus demás integrantes, conforman una minoría discreta e insular, de aquellas identificadas en la doctrina constitucional como merecedoras de una protección contra-mayoritaria que sólo puede concederse en sede judicial.

294. En consecuencia, esta Sala concluye que debe seguirse la implicación comúnmente asociada a esta conclusión, a saber, que las obligaciones ancladas en el parámetro de control constitucional dirigidas a remediar la desigualdad estructural que sufran deben vigilarse judicialmente, en cuyo caso la decisión de no emitirlas por parte de las autoridades no merece deferencia.⁶⁴ Este será el tema del siguiente apartado.

B. Competencia de ejercicio obligatorio de emitir medidas complementarias al procedimiento migratorio en caso de afluencia de migrantes

295. Conforme lo expuesto en el apartado anterior, el parámetro de control constitucional relevante, específicamente aplicable para la pregunta planteada en este punto, es el artículo 22, punto 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño,⁶⁵ disposición que dispone que los niños y niñas son

⁶⁴ Ver, por ejemplo, la tesis aislada XXVI/2021 de esta Primera Sala, visible en la página 1656 del Libro 3 (julio de 2021), Tomo II de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: “MEDIOS DE COMUNICACIÓN A FAVOR DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONSTITUCIÓN GENERAL CONSAGRA UN DERECHO DE TRATAMIENTO DIFERENCIADO SOBRE SU OPERACIÓN.”

⁶⁵ Los Estados Partes adoptarán **medidas adecuadas** para lograr que el niño que trate de obtener el estatuto de refugiado o que sea considerado refugiado de conformidad con el derecho y los procedimientos internacionales o internos aplicables reciba, tanto si está solo como si está acompañado de sus padres o de cualquier otra persona, la protección y la asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de los derechos pertinentes enunciados en la presente Convención y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos o de carácter humanitario en que dichos Estados sean partes. (énfasis agregado)

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

titulares de un derecho agravado y diferenciado que tiene como correlativo una competencia de ejercicio obligatorio, a saber, la adopción de *medidas adecuadas* para lograr el reconocimiento de la condición de refugiado y recibir la protección y asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de sus derechos.

296. En otras palabras, además del procedimiento migratorio, las autoridades mexicanas tienen la obligación de emitir las referidas medidas adecuadas a favor de los niños y niñas, las cuales deben tomar en cuenta su condición particular, y deben diseñarse para que éstos logren el reconocimiento de la condición de refugiado y recibir la protección y asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de sus derechos. Estas medidas complementan y refuerzan al procedimiento migratorio.

297. Una vez más, esta Sala retoma lo determinado en la Opinión Consultiva OC-21/14, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el diecinueve de agosto de dos mil catorce, en la parte relevante para la materia de estudio de este segundo apartado. Se insiste, se trae a colación sin pronunciarnos sobre su naturaleza vinculante, al no ser necesario para resolver la presente litis.

298. En la resolución se dijo “[l]a Corte considera que el establecimiento de procedimientos de identificación de necesidades de protección es una obligación positiva de los Estados y el no instituirlos constituiría una falta de debida diligencia”. [...] “En esta línea, resulta indispensable que los Estados permitan el acceso de la niña o niño al territorio como condición previa para llevar a cabo el procedimiento de evaluación inicial. Asimismo, la Corte es de la opinión que la creación de una base de datos con el registro de las niñas y los niños que ingresen al país es necesaria para una protección adecuada de sus derechos.”

299. De esta manera, los estados deben contar con mecanismos efectivos, cuyo objetivo sea obtener información tras la llegada de la niña o niño al lugar, puesto o puerto de entrada o tan pronto como las autoridades tomen conocimiento de su presencia en el país, para determinar su identidad y de

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

ser posible, la de sus padres y hermanos, a fin de transmitirla a las entidades estatales encargadas de evaluar y brindar las medidas de protección, de conformidad con el principio del interés superior de la niña o del niño.

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

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

302. Debe recordarse que la definición de estas medidas adecuadas es consistente con la definición de los derechos humanos involucrados. Para dicho tribunal internacional, el reconocimiento de la condición de refugiado se

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

traduce en un derecho a la correcta evaluación por las autoridades nacionales de las solicitudes y del riesgo que pueda sufrir un menor en caso de devolución al país de origen.

303. Pues bien, retomando las conclusiones previamente desarrolladas, esta Sala ha determinado que el procedimiento migratorio que conjunta las garantías y derechos exigidos por el parámetro de control debe preservarse, por lo que no debe desplazarse ni situarse por el reconocimiento grupal, colectivo *prima facie*. Sin embargo, ante la actualización de la hipótesis de afluencia masiva de migrantes, debe concluirse que se actualiza la obligación de las autoridades administrativas de emitir medidas colectivas o grupales de evaluación inicial de los niños y niñas migrantes con todas las exigencias prescritas por los estándares internacionales, las que deben diseñarse e implementarse de oficio y no a instancia de parte, con el fin de atender a la colectividad y no sólo en lo individual a cada migrante –lo que se realizará en el procedimiento migratorio.

304. Esta Sala es consciente de la dificultad de delimitar la hipótesis de la afluencia masiva de migrantes. La Corte Interamericana decidió no definir dicha hipótesis, sin embargo, tomó como orientadora la siguiente definición, la cual esta Sala adopta como propia. Esta definición requiere la presencia conjunta de algunos de los siguientes elementos: i) un número considerable de personas que llegan a través de una frontera internacional, ii) un ritmo rápido de llegada, iii) una insuficiente capacidad de absorción o de respuesta en los países de acogida, en particular durante la emergencia, y que iv) los procedimientos de asilo individuales, cuando se encuentren disponibles, son incapaces de hacer frente a la evaluación de un número tan grande.

305. En todo caso, las autoridades recurrentes aceptan la existencia de una afluencia masiva de migrantes en el año de dos mil dieciocho, la cual subsiste hasta el momento de la emisión del presente fallo. Lo que las autoridades niegan es que sus recursos institucionales se encuentran superados, lo que debe considerarse suficiente para conceder que no es obligatoria la emisión de un reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie*, pero sí para tener por

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

actualizada la condición de exigibilidad de la obligación convencional identificada en este apartado.

306. Por otra parte, como habíamos anticipado, las obligaciones jurídicas, cuya inacción genera una omisión, se encuentra previstas en distintas leyes nacionales, a saber, la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, Ley de Migración y la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

307. De la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, cabe destacar tres preceptos relevantes. El artículo 98 que establece que “[e]n caso de que los Sistemas DIF identifiquen, mediante una evaluación inicial a niñas, niños o adolescentes extranjeros que sean susceptibles de reconocimiento de condición de refugiado o de asilo, lo comunicará al Instituto Nacional de Migración, quien, en colaboración con la Coordinación General de la Comisión de Ayuda a Refugiados, adoptarán medidas de protección especial.”

308. Este mismo precepto dispone en su segundo párrafo que “[e]l Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y los sistemas de las entidades federativas, en coordinación con las instituciones competentes, deberán identificar a las niñas, niños y adolescentes extranjeros que requieran de protección internacional, ya sea como refugiado o de algún otro tipo, a través de una evaluación inicial con garantías de seguridad y privacidad con el fin de proporcionales el tratamiento adecuado e individualizado que sea necesario mediante la adopción de medidas de protección especial.”

309. Por su parte el artículo 99 de la misma legislación establece que “[e]l Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia deberá diseñar y administrar las bases de datos de niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados, incluyendo, entre otros aspectos, las causas de su migración, las condiciones de tránsito, sus vínculos familiares, factores de riesgo en origen y tránsito, información de sus representantes legales, datos sobre su alojamiento y situación jurídica, entre otros, y compartirlo con la Procuraduría

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, atendiendo a lo previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y demás disposiciones aplicables en materia de transparencia.”

310. Finalmente, el artículo 100 de dicha ley establece que “[e]l Instituto Nacional de Migración, en coordinación con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, deberá resguardar las bases de datos de niñas, niños y adolescentes migrantes, incluyendo entre otros aspectos, las causas de su migración, las condiciones de tránsito, sus vínculos familiares, factores de riesgo en origen y tránsito, información de sus representantes legales, datos sobre su alojamiento y situación jurídica.”

311. De esta manera, como se observa, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establece una previsión competencial a favor de las autoridades especializadas para llevar a cabo la obligación cuya omisión se ha tenido por acreditada.

312. Así, esta Sala concluye que debe confirmarse la concesión de la protección constitucional para vincular a las autoridades responsables a ejercer las competencias previstas en los artículos 98, 99 y 100 de la referida Ley General para que diseñen e implementen medidas colectivas que aborden a las niñas y niños migrantes como un grupo vulnerable con los estándares convencionales precisados detalladamente, respecto de los cuales las autoridades deben actuar de oficio y no sólo cuando tengan contacto con ellos y cuando medie petición de parte.

313. A mayor abundamiento, esta Sala observa que el once de noviembre de dos mil veinte se llevó a cabo una importante reforma a la Ley de Migración en materia de infancia que cambió completamente el procedimiento migratorio en ese aspecto. Por ejemplo, se estableció que ningún niño, niña o adolescente puede ser privado de su libertad por motivos migratorios (arts. 6 y 11); que se debe garantizar el principio de unidad y reunificación familiar, salvo que esto sea perjudicial para dichos menores; que de manera inmediata se dará aviso a las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

Adolescentes (instancias especializadas en infancia), las cuales tiene a su cargo emitir el plan de restitución de derechos que requiera cada niño o niña, en donde establecerá, por ejemplo, si es o no pertinente y adecuado en el caso su deportación o retorno asistido.

314. Además, de manera relevante para el presente caso resulta lo dispuesto por el artículo 52, fracción V, inciso b) de la Ley de Migración, el cual establece que, de manera inmediata se deberá otorgar una visa por razones humanitarias a los menores la cual permite la emisión de una CURP provisional a fin de garantizar el acceso inmediato a distintos servicios y derechos en el país.
315. En dicho artículo se establece que la autorización de la condición de estancia por razones humanitarias no podrá negarse o condicionarse a la presentación de documental alguna ni al pago de derechos y que esta condición se otorgará como medida de carácter temporal en tanto la Procuraduría de Protección determina el plan de restitución de derechos en los términos establecidos en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
316. De igual forma, se indica que, en el caso de los niños, niñas y adolescentes acompañados y separados, la autorización de esta condición de estancia beneficiará de manera solidaria a la persona adulta a cargo de su cuidado y que el Instituto Nacional de Migración podrá negar el otorgamiento de la autorización a aquellas personas adultas de quien la Procuraduría de Protección hubiera determinado ser contrarios al interés superior del menor de quien se trate.
317. Por su parte, el artículo 74 señala que, en tanto la Procuraduría de Protección determina el interés superior del menor y presenta al Instituto el plan de restitución de derechos, toda niña, niño o adolescente será documentado como visitante por razones humanitarias, en términos del artículo 52, fracción V, de esta Ley y recibirá protección legal.

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

318. Dicho artículo establece que la vigencia de esta autorización se extenderá hasta que se concrete el acto administrativo migratorio que dicten las medidas de protección especial, y sobre todo, en ningún caso la autoridad migratoria podrá devolver, expulsar, deportar, retornar, rechazar en frontera o no admitir a un menor sin que antes la autoridad competente valore si su vida, libertad o seguridad se encuentra en peligro. Para ello, la autoridad migratoria en contacto con la niña, niño o adolescente deberá notificarle a la Procuraduría de Protección de manera inmediata.
319. Estas disposiciones ilustran la existencia de medidas adecuadas que son previas y complementarias al procedimiento migratorio, las cuales deben considerarse obligatorias frente a la hipótesis de las caravanas migrantes.
320. De esta manera, al no haberse demostrado en autos que las autoridades migratorias han cumplido con la emisión de las medidas colectivas obligadas por el parámetro de control constitucional con las exigencias convencionales y jurisprudenciales exigidas, por tanto, debe confirmarse la concesión del amparo y declararse infundado el recurso de revisión. Los efectos de esta concesión se precisarán en el apartado correspondiente.

VII. REVISIÓN ADHESIVA

321. Conforme a lo resuelto en los apartados anteriores, debe desestimarse el recurso de revisión adhesiva promovido por el Titular del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, ya que en éste se limitó a confirmar y robustecer las consideraciones de la sentencia recurrida tendentes a tener por inexistentes las omisiones a ella imputadas, así como para haber decretado el sobreseimiento del juicio, sin embargo, dichas consideraciones han quedado firmes en esta instancia al no haber sido materia de controversia por las partes.
322. Por otra parte, debe declararse parcialmente sin materia el recurso de revisión adhesiva por la *****, en la parte en que ofrece argumentos para sostener la concesión del amparo en contra de la omisión atribuida al Instituto

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

Nacional de Migración, ya que los agravios en la principal formulados por la autoridad recurrente se calificaron como infundados.⁶⁶ Por lo que respecta a su afirmación en el sentido de que la concesión de la protección constitucional también debió involucrar a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y a las Procuradurías locales, tal cuestión se abordará al corregir los efectos de la protección constitucional en el siguiente apartado.

323. Por otra parte, debe declararse infundada la otra parte de la revisión adhesiva presentada por la quejosa, por la cual defiende la concesión del amparo en contra de la omisión atribuida a Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, consistente en la obligación de emitir en un plazo improrrogable de cinco días hábiles lineamientos para atender a los menores de edad que viajan en las caravanas como grupo y otorgarles el reconocimiento *prima facie* de la condición de refugiado.

324. La recurrente adhesiva desarrolla argumentos que, en su opinión, sustentan la conclusión de que la competencia para emitir dicho reconocimiento grupal, colectivo o *prima facie* es obligatorio y no potestativo, los cuales han quedado desvirtuados mediante las consideraciones expuestas en el apartado respectivo del considerando anterior, sin que esta Sala observe que en ellos se contenga alguno novedoso que no se haya abordado.

VIII. DECISIÓN

325. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que, al resultar esencialmente fundados los agravios formulados por la Comisión Mexicana de Ayuda Refugiados debe modificarse la sentencia recurrida y negar la protección constitucional en su contra; por otra parte, al resultar infundados los agravios formulados por el Instituto Nacional de Migración, debe confirmarse la concesión del amparo en su contra, aunque al modificarse la fundamentación que la sostiene, deben ajustarse los efectos.

⁶⁶ Tiene aplicación por analogía la jurisprudencia 71/2006 de esta Primera Sala, visible en la página 266 del Tomo XXIV (octubre de 2006) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: "REVISIÓN ADHESIVA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AL DESAPARECER LA CONDICIÓN A LA QUE SE SUJETA EL INTERÉS DEL ADHERENTE".

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

Finalmente, debe desestimarse la revisión adhesiva presentada por una de las autoridades recurrentes, así como parcialmente sin materia e infundada la adhesiva presentada por la parte quejosa en atención a las conclusiones obtenidas.

326. De esta forma, esta Primera Sala concluye que debe otorgarse el amparo para el efecto de que el Instituto Nacional de Migración cumpla con la obligación convencional cuya omisión se constató. Ahora bien, en el cumplimiento de este fallo debe vincularse a dos autoridades adicionales a saber, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, ya que, conforme al artículo 90 la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, el procedimiento migratorio debe tener una consideración transversal en todas sus fases del interés superior del menor, siendo estas autoridades las especializadas en el ejercicio de las competencias involucradas en el cumplimiento de los extremos del fallo protector. Los actos que ahora se incluyen dentro de los efectos del amparo se deben agregar como una fase complementaria, aunque independiente del procedimiento migratorio, de conformidad con lo expuesto en esta sentencia y de los diversos numerales 98, 99 y 100 de la misma legislación general.

327. De esta manera, el Instituto Nacional de Migración en coordinación con el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, en un plazo de veinte días, deben emitir un programa que adopte una perspectiva grupal o colectiva sobre las niñas y niños migrantes integrantes de los flujos masivos que han ingresado desde el 2018 y hasta la fecha que tenga como propósito la creación de mecanismos efectivos, cuyo objetivo sea obtener información de oficio tras la llegada de la niña o niño al lugar, puesto o puerto de entrada o tan pronto como las autoridades tomen conocimiento de su presencia en el país, para determinar su identidad y de ser posible, la de sus padres y hermanos, a fin de transmitirla a las entidades estatales encargadas de evaluar y brindar las medidas de protección, de conformidad con el principio del interés superior de la niña o del niño.

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

328. En el diseño de estas medidas colectivas o grupales, la autoridad responsable, así como las vinculadas al cumplimiento, gozan de libertad configurativa para establecer el diseño o programa respectivo, sin embargo, para tenerse por cumplida la sentencia deben acreditar ante el juez de amparo, que éstos satisfacen los estándares internacionales y que efectivamente adoptan la perspectiva grupal o colectiva de una manera compatible con su carácter de grupo vulnerable, el cual debe instar a las autoridades migratorias a actuar de oficio y no únicamente a instancia de parte.

329. De esta manera, las autoridades deberán garantizar que dichos mecanismos cumplen con las garantías mínimas:

- a. de seguridad y privacidad,
- b. de encontrarse a cargo de profesionales competentes formados en técnicas de entrevistas que tengan en cuenta la edad y el género;
- c. la entrevista se debe realizar en un idioma que la niña o el niño pueda comprender, que sea centrado en las niñas y niños, sensible al género y asegure su participación,
- d. que el análisis tome en cuenta la seguridad y la posible reunificación familiar,
- e. que reconozca la cultura de la niña o niño y considere su rechazo a pronunciarse en presencia de adultos o familiares,
- f. que provea de un intérprete en caso de ser necesario,
- g. que cuente con personal altamente calificado para tratar con niñas y niños y facilidades adecuadas,
- h. que provea asesoría legal en caso de ser requerida, que brinde información clara y entendible sobre los derechos y obligaciones que tiene la niña o el niño y sobre la continuación del procedimiento.

330. En adición a estas garantías mínimas, la etapa de identificación y evaluación debe tener los siguientes objetivos prioritarios básicos:

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

- i) tratamiento acorde a su condición de niña o niño, y, en caso de duda sobre la edad, evaluación y determinación de la misma,
- ii) determinación de si se trata de una niña o un niño no acompañado o separado,
- iii) determinación de la nacionalidad de la niña o del niño o, en su caso, de su condición de apátrida,
- iv) obtención de información sobre los motivos de su salida del país de origen, de su separación familiar si es el caso, de sus vulnerabilidades y cualquier otro elemento que evidencie o niegue su necesidad de algún tipo de protección internacional y
- v) adopción, en caso de ser necesaria y pertinente de acuerdo con el interés superior de la niña o del niño, de medidas de protección especial.

331. Esta Sala precisa que el cumplimiento del fallo protector se satisface con la comprobación ante el juez de Amparo del diseño y emisión de los mecanismos efectivos que cumplan con las exigencias anteriores. Esta Suprema Corte está consciente de las dificultades técnicas para lograr una evaluación inicial y, por tanto, crear una base de datos sobre la totalidad del universo de niños y niñas migrantes ingresados desde el año de dos mil dieciocho. Sin embargo, debe precisarse que el presente fallo protector no vincula a las autoridades a demostrar este extremo, sino más delimitadamente a emitir medidas colectivas o grupales que reduzcan al mínimo las dificultades técnicas para lograr este fin, de una manera compatible con los requisitos impuestos por el parámetro de control de constitucionalidad. De ahí que el juez de amparo debe comprobar que sean “efectivos” en estos términos.

332. Finalmente, esta Sala precisa que las autoridades señaladas están vinculadas a diseñar el plan de medidas adicionales no sólo para los menores de las caravanas constatadas a lo largo del año de dos mil dieciocho, sino un plan permanente para cualesquiera menores que soliciten el refugio. De la misma manera, conforme lo expuesto en la parte final del último apartado, en el cumplimiento del presente fallo, las autoridades deben cuidar no sólo que se

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

genere la base de datos respecto a cuántas personas menores de edad entraron al país, sino que se garantice que a todas se les brinde la visa por razones humanitarias (incluidos sus familiares, a menos de que sea contrario a su interés superior), con la consecuente emisión del CURP, y que en caso de que alguna de ellas se encuentre privada de su libertad, se garantice su liberación.

333. Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. En la materia de revisión, se modifica la sentencia recurrida

SEGUNDO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a la *****, en contra de la omisión atribuida a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

TERCERO. La Justicia de la Unión ampara y protege a la Oficina de ***** en contra de la omisión atribuida al Instituto Nacional de Migración para los efectos precisados en último considerando de esta sentencia.

CUARTO. Son infundados los recursos de revisión adhesivos.

Notifíquese con testimonio de esta ejecutoria. 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 mayoría de cuatro votos de los señores Ministros y señoras Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente; Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien está con el sentido, pero separándose de diversas consideraciones y también se reserva su derecho a formular voto concurrente; Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente) y la Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. El Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá votó en contra y se reserva su derecho a formular voto particular.

AMPARO EN REVISIÓN 7/2020

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

PRESIDENTA DE LA PRIMERA SALA

MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

PONENTE

MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

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.