

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

QUEJOSOS Y RECURRENTE: [IMM]¹ Y OTROS

RECURRENTE ADHESIVO: PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y DIRECTORA DEL REGISTRO DE CLAVE ÚNICA DE POBLACIÓN DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ

**SECRETARIA: MARÍA DOLORES IGAREDA DIEZ DE SOLLANO
COLABORADORA: ADRIANA M. RAMÍREZ SÁNCHEZ**

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al 22 de septiembre de 2021, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 114/2020 interpuesto en contra de la sentencia dictada el 1 de febrero de 2019 por el Juez Sexto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en los autos del amparo indirecto 257/2018.

El problema jurídico planteado a esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en analizar la regularidad constitucional de los

¹ Para un adecuado entendimiento de la presente sentencia y como una medida específica para proteger los datos personales de las partes, esta Primera Sala usará, encorchetados, siglas y abreviaturas para referirnos a ellas, las cuales serán visibles en la versión pública de la presente sentencia.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

artículos 52² y 59³ de la Ley de Migración –en tanto definen como visitantes y, en principio, excluyen a las personas solicitantes de la condición de

² **Artículo 52.** Los extranjeros podrán permanecer en el territorio nacional en las condiciones de estancia de visitante, residente temporal y residente permanente, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, de conformidad con lo siguiente:

[...]

V. VISITANTE POR RAZONES HUMANITARIAS. Se autorizará esta condición de estancia a los extranjeros que se encuentren en cualquiera de los siguientes supuestos:

a) Ser ofendido, víctima o testigo de algún delito cometido en territorio nacional.

Para efectos de esta Ley, sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones jurídicas aplicables, se considerará ofendido o víctima a la persona que sea el sujeto pasivo de la conducta delictiva, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima.

Al ofendido, víctima o testigo de un delito a quien se autorice la condición de estancia de Visitante por Razones Humanitarias, se le autorizará para permanecer en el país hasta que concluya el proceso, al término del cual deberán salir del país o solicitar una nueva condición de estancia, con derecho a entrar y salir del país cuantas veces lo desee y con permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país. Posteriormente, podrá solicitar la condición de estancia de residente permanente;

b) Ser niña, niño o adolescente migrante no acompañado, en términos del artículo 74 de esta Ley.

c) Ser solicitante de asilo político, de reconocimiento de la condición de refugiado o de protección complementaria del Estado Mexicano, hasta en tanto no se resuelva su situación migratoria. Si la solicitud es positiva se les otorgará la condición de estancia de residente permanente, en términos del artículo 54 de esta Ley.

También la Secretaría podrá autorizar la condición de estancia de visitante por razones humanitarias a los extranjeros que no se ubiquen en los supuestos anteriores, cuando exista una causa humanitaria o de interés público que haga necesaria su internación o regularización en el país, en cuyo caso contarán con permiso para trabajar a cambio de una remuneración.

[...]

VII. RESIDENTE TEMPORAL. Autoriza al extranjero para permanecer en el país por un tiempo no mayor a cuatro años, con la posibilidad de obtener un permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país, sujeto a una oferta de empleo con derecho a entrar y salir del territorio nacional cuantas veces lo desee y con derecho a la preservación de la unidad familiar por lo que podrá ingresar con o solicitar posteriormente la internación de las personas que se señalan a continuación, quienes podrán residir regularmente en territorio nacional por el tiempo que dure el permiso del residente temporal:

a) Hijos del residente temporal y los hijos del cónyuge, concubinario o concubina, siempre y cuando sean niñas, niños y adolescentes y no hayan contraído matrimonio, o se encuentren bajo su tutela o custodia;

b) Cónyuge;

c) Concubinario, concubina o figura equivalente, acreditando dicha situación jurídica conforme a los supuestos que señala la legislación mexicana, y

d) Padre o madre del residente temporal.

Las personas a que se refieren los incisos anteriores serán autorizados para residir regularmente en territorio nacional bajo la condición de estancia de residente temporal, con la posibilidad de obtener un permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país sujeto a una oferta de empleo, y con derecho a entrar y salir del territorio nacional cuantas veces lo deseen.

En el caso de que el residente temporal cuente con una oferta de empleo, se le otorgará permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país, en la actividad relacionada con dicha oferta de empleo.

Los extranjeros a quienes se les otorgue la condición de estancia de residentes temporales podrán introducir sus bienes muebles, en la forma y términos que determine la legislación aplicable.

[...]

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

refugiado el acceso a la Clave Única de Registro de Población (CURP)–, especialmente en relación con el derecho de igualdad y no discriminación, el derecho a la identidad y personalidad jurídica, así como el ejercicio efectivo de otros derechos, tales como la salud, la educación y el trabajo.

I. ANTECEDENTES DEL CASO

1. [BAMN] –de nacionalidad salvadoreña–, [IMM] –de nacionalidad nigeriana–, [DKM], [EEB], [HDHMM]–todos de nacionalidad congoleña–, [WM] –de nacionalidad sierraleonesa–, [YHF] –de nacionalidad cubana–, [ACGB] –de nacionalidad colombiana– y [JSA] –de nacionalidad hondureña– son **visitantes por razones humanitarias** en México desde el 2017.

2. Conforme al artículo 52 de la Ley de Migración, esta condición de estancia regular se les otorga, entre otros supuestos, a las personas extranjeras que soliciten ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) el reconocimiento de la condición de refugiados, en tanto se resuelve definitivamente su procedimiento. Este es el caso de los quejosos.

3. **Solicitud de la Clave Única de Registro de Población.** En lo que la autoridad competente resolvía definitivamente la solicitud de estatus de refugiado, los quejosos solicitaron a la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal que les fuera expedida la Clave Única de Registro de Población (CURP). Sin embargo, la solicitud les

IX. RESIDENTE PERMANENTE. Autoriza al extranjero para permanecer en el territorio nacional de manera indefinida, con permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país.

³ **Artículo 59.** Los residentes temporales y permanentes, con excepción de aquellos que soliciten asilo político, reconocimiento de la condición de refugiado o determinación de apátridas, tendrán un plazo de treinta días naturales contados a partir de su ingreso a territorio nacional, para gestionar ante el Instituto la tarjeta de residencia correspondiente, misma que permanecerá vigente por el tiempo que se haya autorizado la estancia. Con esta tarjeta acreditarán su situación migratoria regular en territorio nacional mientras esté vigente.

Los solicitantes de asilo político, reconocimiento de la condición de refugiado, que sean determinados como apátridas o que se les otorgue protección complementaria, obtendrán su tarjeta de residencia permanente a la conclusión del procedimiento correspondiente.

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

Los requisitos y procedimientos para obtener la tarjeta de residencia correspondiente serán establecidos en el Reglamento.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

fue negada⁴, con fundamento en el artículo 59 de la Ley de Migración, ya que la CURP sólo se otorga a los residentes temporales y permanentes, no así a los visitantes por razones humanitarias. Es por esto por lo que los quejosos promovieron demanda de amparo.

II. TRÁMITE DEL JUICIO DE AMPARO

4. **Juicio de amparo indirecto.** Las nueve personas de nacionalidad extranjera solicitaron el amparo y protección de la justicia federal respecto de los actos y autoridades responsables⁵ que a continuación se precisan:

- a) Del **Presidente de la República**: la promulgación, publicación y orden de cumplimiento de (i) la Ley de Migración, en concreto, de los artículos 52 y 59 y (ii) la Ley General de Población, en específico, los artículos 85, 86, 87, 90 y 91.
- b) De la **Cámara de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión**: La discusión, aprobación y expedición de los artículos 52 y 59 de la Ley de Migración, así como 85, 86, 87, 90 y 91 de la Ley General de Población. La omisión legislativa del artículo 59 de la Ley de Migración, pues el precepto no contempla a los visitantes por razones humanitarias como residentes temporales de manera que puedan acceder a la CURP. La inequidad de trato y acceso a derechos humanos que establece el artículo 59 de la Ley de Migración, al no incluir a los visitantes por razones humanitarias en el catálogo de personas susceptibles de obtener una CURP.
- c) Del **Director General del Diario Oficial de la Federación** y del **Subsecretario de Gobierno** no se precisó acto alguno.

⁴ Mediante oficios de folio ****, ****, ****, ****, ****, ****, ****, ****, ****, **** todos de fecha 31 de enero de 2018.

⁵ Mediante escrito presentado el 2 de marzo de 2018 en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

- d) De la **Directora del Registro de la Clave Única de Población**: los oficios por los que la autoridad determinó que “*se encuentra jurídicamente imposibilitada para proporcionar dicha clave*”, es decir, asignar una CURP a los quejosos.

#	Folio del oficio	Fecha del oficio	Fecha de notificación
1	*****	31/01/2018	9/02/2018
2	*****		
3	*****		
4	*****		
5	*****		
6	*****		
7	*****		
8	*****		
9	*****		

- e) Del **Director de Información, Registro Nacional de Extranjeros y Archivo Migratorio del Instituto Nacional de Migración**: los oficios de por los que se dio respuesta a la solicitud de la CURP, en virtud de que en ellos se concluyó “la inexistencia de alguna (sic) jurídicamente viable que permita expedir la CURP a personas extranjeras que posean la condición de estancia de visitante por razones humanitarias”.

#	Folio del oficio	Fecha del oficio	Fecha de notificación
1	*****	23/01/2018	9/02/2018
2	*****	23/01/2018	
3	*****	23/01/2018	
4	*****	04/12/2017	
5	*****	23/01/2018	
6	*****	23/01/2018	
7	*****	04/12/2017	
8	*****	04/12/2017	
9	*****	23/01/2018	

5. En su demanda de amparo, los quejosos estimaron que los actos reclamados y los preceptos impugnados violaban en su perjuicio los

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

derechos a la no discriminación, a la identidad y personalidad jurídica, así como el ejercicio de otros derechos derivados –como el derecho a la salud o al trabajo.

6. El juez de distrito al que correspondió conocer del asunto⁶ admitió la demanda a trámite⁷, registró el juicio⁸, desechó la demanda respecto del quejoso [BAMN] por no plasmar su firma⁹ y requirió a los demás promoventes para que realizaran lo siguiente:

- a) Indicarán los actos reclamados al Director General del Diario Oficial de la Federación y al Subsecretario de Gobierno.
- b) Precisarán el nombre completo de [WM]
- c) Indicarán los efectos para los cuales solicitaron la suspensión
- d) Exhibieran las copias de la demanda necesarias para correr traslado a las partes.

7. Una vez desahogados los requerimientos formulados a los quejosos¹⁰, el juez de distrito determinó **desechar** la demanda de amparo respecto de los actos reclamados al Director General del Diario Oficial de la Federación y al Subsecretario de Gobernación. También requirió a las responsables para que rindieran su informe justificado y tuvo a [IMM] como representante común, entre otras determinaciones de trámite¹¹.

8. **Sentencia de amparo.** Seguidos los trámites de ley, el juez dictó sentencia¹² en la que:

- a) Sobreseyó respecto de los artículos 52 y 59 de la Ley de Migración, bajo la justificación de que, conforme al principio de relatividad, no es

⁶ Juzgado Sexto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

⁷ Mediante acuerdo de fecha 6 de marzo de 2018.

⁸ Con el número de expediente 257/2018.

⁹ Esta resolución no fue recurrida. Por lo tanto, el desechamiento del amparo respecto al quejoso [BAMN] quedó firme.

¹⁰ Al respecto, cabe destacar que los quejosos, por escrito de 16 de abril de 2018 se desistieron de la demanda de amparo únicamente por lo que hace al Director General del Diario Oficial de la Federación.

¹¹ Mediante auto de 12 de marzo de 2018.

¹² El 25 de septiembre de 2018.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

procedente un amparo que implique omisiones legislativas y la posible obligación de legislar.

- b) Sobreseyó respecto de los artículos 85, 86, 87, 90 y 91 de la Ley General de Población pues, en su contra, no se expresó concepto de violación alguno.
- c) Sobreseyó en relación con los actos reclamados al Director de Información, Registro Nacional de Extranjeros y Archivo Migratorio del Instituto Nacional de Migración, al considerar que no implicaron una afectación a la esfera jurídica de los quejosos, sino una mera comunicación entre autoridades.
- d) Negó el amparo a los quejosos en contra de los oficios reclamados a la Directora del Registro de la Clave Única de Población bajo la justificación de que éste no vulnera su derecho a la igualdad, a la personalidad jurídica, a la salud ni al trabajo.

9. **Recurso de revisión y revisiones adhesivas.** Inconformes con la negativa del amparo, los quejosos interpusieron recurso de revisión¹³ a través de su autorizada. El tribunal colegiado que conoció de la revisión¹⁴, la admitió a trámite y la registró. Posteriormente, admitió las revisiones adhesivas interpuestas por el Titular de la Unidad General de Asuntos Jurídicos¹⁵ –en representación del presidente de la República–, y por la Directora del Registro de la Clave Única de Población¹⁶.

10. **Resolución del tribunal colegiado.** Seguidos los trámites, el tribunal colegiado dictó sentencia¹⁷ en la que determinó lo siguiente:

¹³ En contra de la sentencia de 25 de septiembre de 2018, dictada por el Juzgado Sexto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

¹⁴ Por razón de turno, correspondió conocer del recurso al Decimonoveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el cual, por auto de 12 de noviembre de 2018, admitió a trámite y registró el recurso con el número de toca 380/2018.

¹⁵ Por acuerdo de 26 de noviembre de 2018.

¹⁶ Mediante acuerdo de 27 de noviembre de 2018.

¹⁷ La sentencia se emitió el 16 de enero de 2020.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

- a) Los recursos de revisión principal y adhesivo se interpusieron oportunamente y por parte legitimada.
- b) Dejó firme el sobreseimiento en el juicio en relación con los artículos 85, 86, 87, 90 y 91 de la Ley General de Población, pues éste no fue impugnado.
- c) Los agravios contenidos en las revisiones adhesivas relacionados con la procedencia son inoperantes y, aquellas que hace valer la parte quejosa son fundados, por lo que debe levantarse el sobreseimiento en el juicio respecto de los artículos 52 y 59 de la Ley de Migración. Así, sin que existan causas de improcedencia pendientes de análisis ni se adviertan diversas, el asunto es procedente.
- d) Subsiste en el asunto el estudio de la constitucionalidad de los artículos 52 y 59 de la Ley de Migración, lo cual resulta de competencia original de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

11. **Trámite del amparo en revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** El presidente de esta Suprema Corte asumió la competencia originaria de este Tribunal Constitucional para conocer del recurso de revisión, así como las revisiones adhesivas, por lo que admitió los recursos de revisión, ordenó registrarlos con el número 114/2020 y turnó el asunto a la ponencia del ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, integrante de esta Primera Sala, para la elaboración del proyecto de resolución¹⁸. Posteriormente, el ministro presidente de esta Primera Sala dispuso del conocimiento del asunto, tuvo por recibidas todas las constancias y ordenó el envío de los autos a la ponencia respectiva¹⁹.

III. COMPETENCIA, OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

12. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es constitucional y legalmente competente para conocer del presente recurso

¹⁸ Mediante acuerdo de 18 de mayo de 2020.

¹⁹ Mediante auto de 26 de octubre de 2020.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

de revisión²⁰, el cual fue interpuesto de forma oportuna²¹ y por parte legitimada²², tal y como señaló el Decimonoveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en su resolución.

IV. ELEMENTOS NECESARIOS PARA RESOLVER

13. Con la finalidad de resolver la materia del presente recurso de revisión, es necesario hacer referencia a los conceptos de violación planteados en la demanda de amparo, a las consideraciones del juez de distrito y a los agravios que adujeron tanto los quejosos como las autoridades responsables en los recursos de revisión.

14. **Demanda de amparo.** La parte quejosa plantea, en cuatro conceptos de violación, los argumentos que a continuación se reseñan²³:

a) **Primer concepto de violación:** los artículos 52 y 59 de la Ley de Migración son inconstitucionales, pues discriminan por condición migratoria a las personas que solicitan la condición de refugiado y otros visitantes por razones humanitarias²⁴ y omiten considerarlos residentes temporales, lo cual tiene como consecuencia que no puedan obtener la Clave Única de Registro de Población.

(i) La discriminación tiene dos dimensiones: en primer lugar, se omite contemplar, desproporcionada e irrazonablemente, a las personas

²⁰ Conforme a 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 el punto tercero en relación con el segundo, fracción III del Acuerdo General Plenario 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2013, por tratarse de una revisión en contra de una sentencia de amparo indirecto, en la que subsiste un tema de constitucionalidad del que se tiene competencia originaria.

²¹ En virtud de que el tribunal colegiado se pronunció sobre la oportunidad del recurso de revisión resulta innecesario que esta Primera Sala se ocupe de ello.

²² Debido a que fue interpuesto por la autorizada de la parte quejosa en el juicio de amparo indirecto 257/2018.

²³ Amparo directo 342/2018, fojas 3 a 10.

²⁴ En la categoría de visitantes por razones humanitarias se incluyen las personas solicitantes de condición de refugiados, niñas, niños y adolescentes no acompañados, víctimas y testigos de delitos y otras personas que requieren permanecer en el territorio mexicano por causa humanitaria. A estas personas se les otorga un permiso para permanecer en el territorio por menos de 180 días,

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

solicitantes de la condición de refugiado de la condición de residencia. En segundo lugar, esto tiene como consecuencia que no sea posible expedir a su favor la CURP, a pesar de que es una herramienta necesaria para que las personas ejerzan derechos tales como a la salud, al trabajo, etc. De este modo, se desconoce la eficacia de los derechos fundamentales y se niega el efecto útil de distintos tratados internacionales.

(ii) En su línea argumentativa, la parte quejosa realiza un test de proporcionalidad. Primero señala que la Ley de Migración establece tres condiciones de estancia para la permanencia de personas extranjeras: visitantes, residente temporal y residente permanente. Sin embargo, esta distinción no se establece en el lugar donde se fija el domicilio ni en la intención de permanecer en el país, sino que se basa únicamente la temporalidad autorizada por la autoridad migratoria. En este sentido, el tercer párrafo del artículo 59 de la Ley de Migración produce un trato diferenciado entre los visitantes por razones humanitarias en comparación con los residentes (que sí pueden tramitar la CURP) a pesar de estar en igualdad de condiciones, pues todos son extranjeros que permanecen en el territorio mexicano y habitan en él de forma regular.

(iii) El trato desigual que las normas y su aplicación causa no es razonable, proporcional, ni encuentra justificación legítima. Ante una misma situación jurídica se crea un tratamiento diferenciado entre las personas visitantes por razones humanitarias y los residentes temporales.

(iv) Esta exclusión carece de justificación, fin legítimo y proporcionalidad, porque no existe una relación adecuada entre la medida clasificatoria y el fin que pretende la norma. La medida legislativa, al no incluir a los supuestos de visitantes por razones humanitarias (entre ellos, los solicitantes de la condición de refugiado) como residentes temporales ni permanentes, resulta ser

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

una medida que no es proporcional porque su condición de estancia menor no cubre ni reconoce la temporalidad que se necesita para desahogar los procedimientos migratorios para que se les reconozca como refugiados/as; es decir, no se ajusta a su realidad material, que implica una intención y permanencia mucho mayor a 180 días (como fue el caso de los quejosos).

b) **Segundo concepto de violación:** las autoridades, al negar la asignación y expedición de la CURP a las personas solicitantes de la condición de refugiado –por ser catalogados como visitantes por razones humanitarias–, atentan en contra del principio de igualdad y no discriminación.

(i) El tratamiento diferenciado de la autoridad se basa en que las personas solicitantes de la condición de refugiado pertenecen a una categoría migratoria de visitante y no de residente temporal o permanente, lo que impide que accedan a un documento que acredita su identidad ante el gobierno mexicano, tal como la CURP.

(ii) Sin embargo, la residencia no sólo es una cuestión de derecho, sino se trata más bien de una situación de hecho. Si la condición de estancia de visitante por razones humanitarias fue creada con la finalidad de permitir que ciertas personas en situación de vulnerabilidad, como las solicitantes de condición de refugiados, estén en posibilidad de gozar sus derechos mientras se concluye el procedimiento que determina su condición, resulta contrario a su finalidad y objetivo que se les excluya de una medida instrumental que permita su efectivo acceso, tal como lo es la CURP.

c) **Tercer y cuarto concepto de violación:** la falta de acceso a la CURP vulnera el derecho a la identidad y personalidad jurídica de los quejosos.

(i) Los Estados tiene la obligación positiva, en relación con el derecho a la identidad y el derecho al reconocimiento de la personalidad

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

jurídica, de expedir los documentos de identidad idóneos para la individualización de las personas. Asimismo, las personas deben tener al alcance todo mecanismo a partir del cual exterioricen esta identidad y proyecten su personalidad frente a autoridades estatales y particulares en el plano social y jurídico.

(ii) El reconocimiento material de la personalidad jurídica resulta ilusorio si el titular de este derecho carece del medio o instrumento para acreditarlo, pues esto equivale a que se vea privado de la personalidad ante el orden jurídico. Esto quiere decir que no basta poder manifestar una identidad, sino que para que se tenga por garantizado el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica es necesario que la manifestación de la identidad sea efectiva frente al Estado, mediante documentos con validez y efecto en el plano jurídico. Esta obligación se torna particularmente relevante cuando se trata de la garantía de los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad, pues es consecuencia del principio de efecto útil de la garantía de otros derechos.

(iii) La CURP es uno, entre otros, de los documentos de identidad jurídica que reconoce el Estado Mexicano y tiene una especial relevancia por ser la llave de acceso principal para todos los programas, trámites, etc., frente a la Administración Pública Federal. En este sentido, la falta de acceso a la CURP priva a los quejosos de un instrumento esencial para demostrar su identidad jurídica, lo que les imposibilita acreditar su personalidad frente a las instancias públicas, así como su acceso a diversos derechos humanos que les son reconocidos.

(iv) En estos términos, la CURP es el único documento idóneo para acreditar la identidad y personalidad jurídica. Su asignación tiene como finalidad el registro e identificación en forma individual de la población mexicana, por lo que lo relevante no es la residencia como concepto migratorio, sino la población que de hecho habita

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

en el país. Lo anterior se sostiene, sobre todo, porque para el control poblacional, lo útil es conocer el conjunto de personas cuya estadía no es transitoria en un sentido material (fáctico) y que se ubica en territorio nacional, con independencia de su estatus migratorio.

(v) Con base en lo anterior, los derechos a la identidad y al reconocimiento de la personalidad jurídica deben ser garantizados a las personas solicitantes de asilo a través de la CURP en condiciones de igualdad, pues no existe razón que justifique el restringir la protección constitucional y el acceso al documento, sobre todo cuando dicha ausencia se traduce en un impacto desproporcionado a su esfera jurídica. Para que la restricción de un derecho fundamental, como es el derecho a la identidad, se encuentre justificada, se debe superar un test de proporcionalidad y, como se argumentó, éste no es el caso.

d) **Quinto y sexto concepto de violación:** como consecuencia de la falta de la CURP, se vulnera el ejercicio efectivo del derecho al trabajo y a la salud, entre otros, de las personas solicitantes de la condición de refugiado.

(i) Al ser un documento esencial para acceder a múltiples derechos fundamentales (como el trabajo y la salud), la negativa de otorgar la CURP a las personas solicitantes de refugio también los vulnera y es contraria a la obligación estatal de garantizarlos sin discriminación.

(ii) La CURP no es sólo una clave para la organización y gestión de la Administración Pública, sino que es un requisito indispensable para el ejercicio de derechos, para acceder a los servicios que prestan las instituciones públicas, como la seguridad social, o incluso para ser contratado en el sector. Por tal motivo, la limitación para acceder a la CURP restringe los derechos fundamentales de las

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

personas que tienen la condición de estancia de visitante por razones humanitarias, pues se ven imposibilitadas para ejercer sus derechos de manera efectiva.

- (iii) Los visitantes por razones humanitarias no cuentan con la accesibilidad al derecho a la salud ni al trabajo. La accesibilidad es una dimensión de suma importancia en términos de obligaciones estatales e incluye, conforme a la Corte Interamericana, una accesibilidad sin discriminación, una accesibilidad física y económica. Los Estados están obligados a garantizar el acceso a los derechos en condiciones igualitarias para todas las personas dentro de su jurisdicción, situación que se ve reforzada en materia de grupos en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, ante la falta de CURP, todos los visitantes por razones humanitarias se encuentran legalmente impedidos para acceder al mercado laboral, a instancias educativas o al servicio de salud y seguridad social.
- (iv) En este sentido, si bien la legislación migratoria otorga a todos y todas los migrantes el derecho a la salud y al trabajo, la misma legislación especializada –entre ellos, la Ley General de Salud y la Ley Federal del Trabajo– impide a este grupo poblacional en situación de vulnerabilidad acceder a ellos sin CURP.
- (v) Por último, dadas las condiciones de vulnerabilidad de las personas quejasas y por su desventaja social –al ser solicitantes del reconocimiento de condición de refugiados–, se solicita que se supla la deficiencia de la queja en términos del artículo 79 de la Ley de Amparo.

15. **Sentencia del juez de distrito.** El juez de distrito sobreseyó en el juicio con respecto a los actos reclamados al Presidente de la República, al Congreso de la Unión y al Director de Información, Registro Nacional de Extranjeros y Archivo Migratorio del Instituto Nacional de Migración. Asimismo, negó el amparo a los quejosos por las razones siguientes:

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

a) **En relación con la procedencia**, el juez sostuvo en su sentencia:

(i) Los quejosos argumentan que se está frente a una omisión legislativa, pues los artículos que tildan de inconstitucionales no incluyen a los visitantes por razones humanitarias en el catálogo de personas susceptibles de obtener la CURP. Sin embargo, esta consideración es contraria al principio de relatividad que debe regir en el juicio de amparo. La sentencia sólo debe ocuparse de los reclamos de individuos particulares y no debe pretender tener efectos generales, tal y como obligar a reparar una omisión de legislar. Por ende, con fundamento en la fracción XXIII del artículo 61, en relación con el diverso 73 de la Ley de Amparo y 107, fracción II de la Constitución, se sobresee en el juicio en relación con los artículos 52 y 59 de la Ley de Migración.

(ii) Por lo que atañe a los artículos 85, 86, 87, 90 y 91 de la Ley General de Población, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 62 en relación con el artículo 108, fracción VIII de la Ley de Amparo, pues de la lectura integral de la demanda se aprecia que la parte quejosa omitió exponer cómo es que estas normas le causan perjuicio y por qué considera que son inconstitucionales.

(ii) De igual forma, se advierte de oficio que se actualiza la hipótesis de improcedencia del artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo interpretada *contrario sensu*, en relación con los oficios reclamados al Director de Información, Registro Nacional de Extranjeros y Archivo Migratorio del Instituto Nacional de Migración, pues, con ellos, los quejosos no resintieron una afectación directa ni indirecta en su esfera jurídica. Con estos oficios, la autoridad informó a la Directora del Registro de Clave Única de Población que los quejosos poseen la condición de visitantes por razones humanitarias y que no se cuenta con la atribución alguna que permita expedir la CURP a personas que posea dicha calidad, sino hasta que se les reconozca la condición de refugiado. De lo anterior, se desprende que se trata de una comunicación interna entre autoridades

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

para allegarse de cierta información y que no se encuentran dirigida a los quejosos, por lo que no se les priva de ningún derecho sustantivo.

b) **En relación con los conceptos de violación** por los que los quejosos alegaron que los oficios de la Directora del Registro de Clave Única de Población son discriminatorios, vulneraron su derecho a la identidad y reconocimiento de la personalidad jurídica, así como algunos derechos derivados, el juez de distrito determinó que son, en parte infundados y en parte inoperantes.

(i) En primer lugar, el juez considera que la solicitud de los quejosos de obtener una CURP fue contestada de manera congruente, fundada y motivada, pues la autoridad precisó que, conforme a la normativa aplicable, existía imposibilidad de otorgarles dicho documento.

(ii) En segundo lugar, el juez estudia si este acto vulnera el derecho a la igualdad de los quejosos. Para ello, señala que las categorías que se someten a comparación son, por un lado, los extranjeros residentes en el territorio nacional y, por el otro, los extranjeros con estancia de visitantes por razones humanitarias. Establecido lo anterior, su estudio se basa en la naturaleza y objetivo de la CURP y el ejercicio comparativo de las condiciones migratorias de residentes y visitantes. Con ello afirma que la CURP tiene un carácter instrumental que se dirige a registrar e identificar de manera individual a quienes conforman la población del país, la cual se integra únicamente por residentes en el territorio nacional, cuya calidad de residencia y su inscripción en el Registro Nacional de Población otorga el derecho inmediato a la asignación a la clave.

(iii) El juez expone algunos aspectos objetivos diferenciadores entre los residentes y los visitantes por razones humanitarias con respecto a las razones y objetivos de su estancia en el territorio nacional, los cuales no sólo refieren a la temporalidad, sino también a los derechos y obligaciones que derivan de cada condición. Según la legislación migratoria y la Constitución, la condición de residente permanente otorga ciertos

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

derechos y obligaciones, tal y como contar con una tarjeta de residencia y ser asignado una CURP. Esto responde a su estancia por tiempo indefinido. En contraposición, la estancia de los visitantes por razones humanitarias está sujeta a la resolución de la solicitud de calidad de refugiado, de ahí que la estancia de estas personas no podrá ser indefinida y no puedan contar con las mismas prerrogativas.

(iv) Con base en lo anterior, concluye que no se está ante situaciones de hecho susceptibles de comparación pues, si bien ambos grupos tienen una situación migratoria regular que autoriza su estancia en el país, esas situaciones no se pueden comparar, pues los residentes permanentes han logrado un grado de arraigo que los visitantes no y han cumplido requisitos legales que los visitantes no. En consecuencia, los oficios reclamados no otorgan un trato diferenciado que implique discriminación hacia los migrantes con calidad de visitantes por razones humanitarias respecto de los residentes permanentes.

(v) En tercer lugar, el juez declara inoperante el concepto de violación por el que los quejosos se duelen de que no existe una disposición normativa que autorice la expedición de la CURP a los visitantes por razones humanitarias, ya que ese argumento refiere a una omisión legislativa que no puede repararse a través del juicio de amparo.

(vi) En cuarto lugar, señala que es infundado el argumento de los quejosos por el que aluden a que la falta de asignación de la CURP es un impedimento para realizar actividades a cambio de una remuneración, pues, conforme a la normativa aplicable, esa posibilidad se otorga con independencia de su calidad migratoria, en términos del artículo 5 constitucional. Por lo tanto, aunque haya normas –como la Ley y el Reglamento del Seguro Social– que obligan a registrar la CURP de los trabajadores, éstas deben interpretarse en el sentido de que el requisito es sólo exigible a los residentes y no a los visitantes con permiso de trabajo.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

(vii) En quinto lugar, también considera que es infundado el argumento de los quejosos en cuanto a que la asignación de la CURP es necesaria para tener acceso a servicios de salud y educación, pues el artículo 8 de la Ley de Migración asegura esos derechos. Si bien el artículo 77 Bis 7 de la Ley General de Salud exige tener CURP para contar con beneficios del Sistema de Protección Social en Salud, lo cierto es que la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en concordancia con instrumentos internacionales, reconoce este derecho.

(viii) Por último, para el juez, tampoco el oficio vulnera su derecho a la personalidad jurídica, pues el artículo 12 de la Ley de Migración les reconoce a todos los migrantes ese derecho. En este sentido, este derecho no está sujeto a la asignación de la CURP, sino que incluso se puede tener con una situación migratoria irregular.

16. **Agravios de los quejosos.** Inconforme, la parte quejosa plantea cuatro agravios por medio de los cuales expone argumentos para rebatir la sentencia impugnada.

a) **Primer agravio.** El juez de distrito aprecia incorrectamente la configuración de causales de improcedencia que implicaron el sobreseimiento parcial del amparo.

(i) En primer lugar, el juez de distrito decide el sobreseimiento a partir de una interpretación restrictiva y superada del principio de relatividad. En este sentido, en el amparo en revisión 1359/2015 y en diversos asuntos que siguen esta misma línea, la Primera Sala reinterpretó el principio en atención a la finalidad sustantiva del juicio de amparo y determinó que los y las juzgadoras de amparo deberán estudiar los argumentos de las partes y conceder el amparo, en su caso, sin que sea relevante el hecho de que una sentencia pueda traducirse en alguna ventaja o beneficio para personas que no fueron parte del juicio.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

(ii) En segundo lugar, el juez decidió sobreseer el amparo respecto de diversos actos reclamados en contra del Director de Información, Registro Nacional de Extranjeros y Archivo Migratorio del Instituto Nacional de Migración por considerar que no existía una afectación a los derechos de los quejosos. Sin embargo, a partir de la introducción del interés legítimo, basta con que se acredite que un acto de autoridad afecta la esfera jurídica de una persona, con independencia de que esta afectación sea directa o indirecta para que esta pueda ser estudiada en amparo. En este caso, la comunicación entre las autoridades trae implícita la interpretación que debe darse a las disposiciones que se combaten, lo cual vulnera de manera indirecta los derechos de los quejosos.

b) **Segundo agravio.** El juez de distrito interpreta de manera inadecuada la discriminación alegada a partir de la distinción del artículo 59 de la Ley de Migración.

(i) El juez de distrito en ningún momento estudia la razonabilidad y proporcionalidad de la distinción, sino que únicamente intenta justificar que se trataba de categorías distintas, pese a que estas categorías comparten elementos sustantivos que implican la necesidad de obtención de la CURP en condiciones de igualdad. En este sentido, el juez omite estudiar la dimensión material de la estancia de estas categorías, es decir, sólo se pronuncia respecto en torno a las diferencias formales entre categorías, pero estudia la razonabilidad funcional detrás de la discriminación.

(ii) Conforme al derecho a la igualdad y no discriminación, la relevancia de las semejanzas y diferencias entre categorías debe fijarse con respecto a la norma, en tanto el asunto en cuestión consiste precisamente en determinar si dos grupos son lo suficientemente similares para reclamar *prima facie* un trato igual o suficientemente

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

distintas para justificar o incluso exigir un trato diferenciado. Por eso, no es la totalidad de la situación jurídica la que requiere ser igual para que opere el derecho a la no discriminación, sino sólo los elementos relevantes.

- (iii) En este sentido, no es válido distinguir de manera arbitraria quién es merecedor de un derecho como la CURP y quien no, bajo la existencia de una diferencia formal ante la ley; sino que la asignación debe ser sustentada en los fines legítimos que las medidas buscan asegurar. De la normativa que rige la CURP se desprende que éste también es un documento que acredita la identidad de las personas, y no su calidad migratoria, por lo que no está hecha en función del concepto de residencia.
- (iv) Para determinar si la exclusión de la CURP se encuentra justificada, es necesario observar cómo se explica la existencia de dicho documento. A diferencia de lo que señala el juez, esta clave no es un documento que acredite la calidad migratoria de las personas, por lo que no está hecha en función del concepto “residencia” en términos migratorios. La CURP tiene como función generar adecuadamente una estadística que identifique a la población real del país, para, con ello, formular políticas públicas relacionadas con la población. Lo que le interesa al Registro Nacional de Población es el registro e identificación de las personas que materialmente residen en el país, no de las personas que son residentes en términos migratorios.
- (v) Es justamente por esta intención que la CURP es de uso obligatorio para todo trámite a realizar frente a la Administración Pública Federal. Una persona que se decida asentar en el país necesariamente requiere de la CURP para realizar los trámites conducentes frente a la Administración Pública. Así, es preciso observar que, bajo dicha funcionalidad de la CURP, no existe

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

justificación para otorgarla a los residentes temporales y no a los visitantes por razones humanitarias.

- (vi) La comparación relevante no sólo remite a los residentes permanentes –como lo especificó el juez– sino también a los residentes temporales, los cuales incluso llegan a residir menos tiempo en el país que los visitantes por razones humanitarias. En este sentido, el diferenciador para el otorgamiento de la CURP no es la estancia indefinida en el país, ni puede ser justificado alegar únicamente a la temporalidad.

c) **Tercer agravio.** El juez de distrito desarrolla de manera incompleta el derecho al reconocimiento de la identidad y personalidad jurídica.

- (i) Declara que no se viola el derecho a la personalidad jurídica bajo una interpretación limitada de este derecho. En este sentido, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica no se constriñe únicamente al registro de actos civiles y la posibilidad de acceso a tribunales, sino que contempla otros elementos indispensables, como el contar con un documento idóneo de identidad frente al Estado y otros particulares, así como garantizar el ejercicio de derechos de conformidad con la doctrina nacional e interamericana.
- (ii) La Clave Única de Registro de Población es el único documento idóneo para acreditar identidad y personalidad jurídica frente a la Administración Pública y frente a particulares. Además, conforme a la Ley General de Población, el Registro Nacional de Población también tiene obligaciones registrales para identificar a las personas y su acceso a derechos cada vez que interactúen con la Administración Pública.
- (iii) De esta manera, toda persona bajo la jurisdicción estatal tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica y a que se

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

reconozca su identidad a través de documentos idóneos que no sólo le permitan identificarse en un plano social, sino que también aseguren la posibilidad de gozar y ejercer sus derechos; obligación de carácter reforzado cuando se trata de documentos de identidad de personas en situación de vulnerabilidad y/o bajo la protección del Estado Mexicano, como es el caso de los solicitantes de la condición de refugiado.

(iv) En consecuencia, el juez de distrito debió estudiar la legalidad, idoneidad respecto de un fin legítimo, necesidad y proporcionalidad de la restricción.

d) **Cuarto agravio.** Por último, causa agravio que el juez de distrito no haya estudiado el impacto desproporcionado, discriminatorio e inconstitucional que tiene la ausencia de la CURP en la esfera jurídica de la parte quejosa, sobre todo, en el ejercicio de los derechos a la salud, a la educación y al trabajo.

(i) Si bien el juez acepta que existe imposibilidad legal para que los quejosos accedan a ciertos mecanismos institucionales que aseguran el acceso a derechos como el trabajo, la educación y la salud (pues, para ello, se requiere la presentación de la CURP), también considera que en todos los casos en que los solicitantes de la condición de refugiados quieran acceder a un derecho, la administración no debería solicitar la clave y debería interpretar de esa manera su obligación legal. Lo anterior no sólo impone una carga desproporcionada a las autoridades que no fueron llamadas a juicio, sino también a la parte quejosa, pues la obliga a litigar su acceso a cada uno de los trámites en los cuales se exige la CURP.

(ii) Además, las consideraciones del juez son contrarias a las obligaciones estatales de reconocer, proteger, respetar y garantizar el derecho a la salud, a la educación y al trabajo cumpliendo los requisitos de accesibilidad y no discriminación.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

- (iii) Sobre el derecho a la salud, la Corte Interamericana ha señalado que su garantía implica, entre otras cosas, que todos los servicios, artículos e instalaciones de salud deben cumplir con los requisitos de disponibilidad, accesibilidad (tanto física como económica), aceptabilidad y calidad.
- (iv) De la misma forma, sobre el derecho al trabajo, el Comité de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que el ejercicio laboral en todas sus formas y a todos los niveles supone la existencia de medios accesibles que se pongan al alcance de todos y todas sin discriminación.
- (v) Respecto al derecho a la educación, la Corte Interamericana también ha declarado la importancia de la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad en el reconocimiento de este derecho y en todos los niveles educativos, con un enfoque de igualdad.
- (vi) A partir de lo anterior se puede afirmar que, con respecto a los tres derechos, el Estado está obligado a garantizar un acceso en condiciones igualitarias para todas las personas dentro de su jurisdicción, obligación que se ve reforzada cuando hay grupos en situación de vulnerabilidad. Por lo tanto, si bien no hay controversia sobre que normativamente y en abstracto, a los quejosos y a todos y todas las solicitantes de la condición de refugiado se les reconocen diversos derechos, estos no son operativos porque la CURP es una llave de acceso a su ejercicio.
- (vii) En consecuencia, la resolución del juez hace ilusorios los derechos de la parte quejosa y desconoce la discriminación indirecta a la que es sujeta, pues, aunque la normativa en materia de identificación poblacional parece ser neutra, ésta tiene un efecto desproporcionado en perjuicio de las personas solicitantes de asilo y de otros visitantes por razones humanitarias.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

17. **Agravios de las autoridades responsables.** Por último, la Directora del Registro de Clave Única de Población de la Secretaría de Gobernación y el Presidente de la República presentaron, en sus recursos de revisión adhesiva, cuatro agravios en los que señalan lo siguiente:

- a) Se debe sobreseer en el juicio respecto a los artículos 52 y 59 de la Ley de Migración, ya que los argumentos se encuentran relacionados con omisiones legislativas, tal como fue determinado por el juez de distrito.
- b) En su caso, los artículos 52 y 59 de la Ley de Migración no resultan violatorios de los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación. Sí existen diferencias entre los extranjeros cuya condición de estancia en el territorio nacional es de visitantes y aquéllos que tienen la calidad de residentes, por lo que sí encuentra justificación que los primeros deban esperar que concluya el trámite correspondiente (reconocimiento de la condición de refugiado) para que se les otorgue la Clave Única de Registro de Población. Por lo tanto, en cuanto estuvieron correctamente fundados y motivados, los oficios reclamados tampoco resultan inconstitucionales.
- c) La falta de emisión de la CURP a los extranjeros que cuenten con una visa por razones humanitarias no guarda relación con el acceso a los servicios de salud y trabajo, pues estos derechos son reconocidos en los artículos 8 y 12 de la Ley de Migración.

18. **Consideraciones del tribunal colegiado.** El tribunal colegiado determina que los agravios contenidos en las **revisiones adhesivas relacionados con la procedencia son inoperantes** y aquellos que hace valer **la parte quejosa son parcialmente fundados**, por lo que **revoca el sobreseimiento** en el juicio respecto de los artículos 52 y 59 de la Ley de Migración conforme a las siguientes consideraciones:

- a) El primer agravio de los quejosos es parcialmente fundado, pues, los actos reclamados al Director de Información, Registro Nacional de Extranjeros y Archivo Migratorio del Instituto Nacional de Migración

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

constituyen una mera comunicación entre autoridades, lo que no se equipara a actos orientados a restringir o privar a los promoventes de algún derecho. En cambio, la Directora del Registro de Clave Única de Población, en los diversos oficios de 31 de enero de 2018, fundamenta su decisión en los artículos 52 y 59 de la Ley de Migración y fueron estos últimos actos los que repercutieron en la esfera jurídica de cada uno de los quejosos.

- b) En relación con el principio de relatividad, considera fundado el argumento de la parte quejosa, pues, en caso de declararse la inconstitucionalidad de las disposiciones reclamadas, la reparación constitucional no implicaría el mandato de legislar a las responsables, sino hacer extensivo a los quejosos, en su condición de visitantes por razones humanitarias, el derecho de obtener la CURP.

V. ESTUDIO DE PROCEDENCIA DEL RECURSO

19. El presente asunto satisface los requisitos de procedencia a los que hacen alusión los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Federal y 83 de la Ley de Amparo, así como a lo establecido en el punto Primero del Acuerdo Número 5/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

20. Si bien en el caso se propusieron diversas causales de improcedencia, éstas fueron analizadas y desestimadas por el tribunal colegiado que previno en el conocimiento del asunto y reservó jurisdicción a esta Suprema Corte. Esta Primera Sala no advierte la actualización de alguna otra que impida entrar al estudio de fondo del asunto.

21. De esta manera, si el recurso se promovió en contra de una sentencia en la que el juez de distrito sobreseyó en el juicio por lo que hace a la constitucionalidad de los artículos 52 y 59 de la Ley de Migración y, una vez que el tribunal colegiado levantó el sobreseimiento y explicitó el acto

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

efectivamente reclamado, la materia de este asunto es analizar la validez constitucional de estos preceptos.

VI. ESTUDIO DE FONDO

22. Como se desprende de la demanda de amparo y el escrito de agravios, la discriminación de la que se duelen los quejosos tiene dos dimensiones: en primer lugar, consideran que es discriminatorio contemplar a las personas solicitantes de la condición de refugiado en la calidad de «visitantes» y no así en la de «residentes temporales» –como lo hace el artículo 52 de la Ley de Migración– pues, con ello, la norma comporta una carga valorativa en perjuicio de este grupo y desconoce su intención de residencia y la realidad de permanencia mayor a 180 días.

23. En segundo lugar, señalan que esta categorización como ‘visitantes por razones humanitarias’ tiene como consecuencia –conforme al artículo 59 de la Ley de Migración– que no sea posible expedir a favor de las personas solicitantes de la condición de refugiado la Clave Única de Registro de Población (CURP), a pesar de que ésta es una herramienta necesaria para que las personas que materialmente residen en México ejerzan derechos, como el derecho a la salud, a la educación, al trabajo, etc. Así pues, estiman que el artículo impugnado resulta contrario al principio de igualdad, vulnera el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica y el acceso efectivo a otros derechos derivados.

24. Ambos aspectos serán estudiados por separado para poder hacer patentes las relaciones específicas de los artículos 52 y 59 de la Ley de Migración con el derecho a la igualdad y no discriminación, así como los demás derechos que se estiman vulnerados. De esta forma, esta Primera Sala estará en condiciones de pronunciarse sobre la constitucionalidad de dichos preceptos, lo cual corresponde a la materia de estudio de la presente revisión.

Metodología

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

25. Sentado lo anterior, esta Primera Sala procederá al estudio de ambas cuestiones conforme a la siguiente metodología: en un **primer apartado**, como cuestiones transversales a la presente resolución, desarrollaremos tres temas que servirán de premisas para el análisis constitucional: A) los parámetros generales y principios rectores que deben observarse en la política migratoria (derecho internacional y normativa nacional); B) el marco de regularidad constitucional respecto de los derechos de las personas refugiadas, así como de las personas solicitantes de la condición de refugiado y su derecho al asilo, y, C) los parámetros del derecho a la igualdad y no discriminación, sobre todo, en los casos de personas en situación de movilidad –como es el caso de las personas solicitantes de la condición de refugiado–.

26. En un **segundo apartado** se efectuará propiamente el escrutinio constitucional de los artículos impugnados. Para ello, el estudio se dividirá en dos cuestiones: la primera cuestión versa sobre el análisis constitucional del artículo 52 de la Ley de Migración y la condición de estancia de las personas solicitantes del estatuto de refugiado. Para abordar dicho estudio se expondrán: (i) las distintas condiciones migratorias previstas por la normativa nacional y, a partir de ello, (ii) se analizará propiamente la constitucionalidad del artículo 52 de la Ley de Migración a la luz del derecho a la igualdad.

27. La segunda cuestión trata sobre la constitucionalidad del artículo 59 de la Ley de Migración y el acceso a la CURP de las personas solicitantes de la condición de refugiado. Para estar en condiciones de analizar la segunda dimensión de lo aducido por la parte quejosa, (i) examinaremos la naturaleza de la Clave Única de Registro de Población, así como su finalidad y desarrollo normativo en México; (ii) desarrollaremos los parámetros del derecho a la identidad y personalidad jurídica; (iii) las obligaciones estatales en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las personas migrantes que soliciten la condición de refugiado, para, finalmente, (iv) estudiar la constitucionalidad del artículo 59 de la Ley de Migración.

PRIMER APARTADO

A) Parámetros generales y principios rectores de la política migratoria (derecho internacional y normativa nacional)

28. En los últimos años, la comunidad internacional ha adoptado una serie de documentos que plasman –en concordancia con la voluntad estatal de cooperación y solidaridad– distintos lineamientos, estándares y compromisos en materia de migración²⁵. Uno de esos documentos es el *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*, el cual establece que la política migratoria debe tener, entre sus principios rectores, el ejercicio de la soberanía nacional, de un modo que sea consistente con los derechos humanos de todas las personas en situación de movilidad. En este sentido, el Pacto Mundial señala que los Estados tienen el derecho soberano a determinar su propia política migratoria y la prerrogativa de regular la migración dentro de su jurisdicción.

29. Conforme al Pacto, los Estados pueden distinguir entre el estatus migratorio regular e irregular; decidir las medidas legislativas y normativas que aplicarán –teniendo en cuenta la realidad y el contexto–, así como prever los requisitos para entrar, residir y trabajar en el país²⁶. Sin embargo, al hacerlo, los Estados deben atender en todo momento –y durante todas las etapas del ciclo migratorio²⁷– a los derechos humanos de las personas

²⁵ En este sentido es importante precisar que la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas emitió la *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes* en septiembre de 2016, en la cual se plasmó el compromiso de llevar a cabo dos acciones clave para el derecho internacional migratorio: (1) Los Estados Miembro –entre ellos México– adoptaron el Marco de Respuesta Integral para los Refugiados, que establece medidas que debe tomar la comunidad internacional en respuesta a una situación de refugiados a gran escala. En Centroamérica, Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México y Panamá crearon el Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS), como aplicación regional de este pacto. (2) Los Estados miembros también se comprometieron a adoptar dos pactos, un 'Pacto Mundial sobre Refugiados' y un 'Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular'. En 2018, ambos pactos fueron presentados y adoptados por un gran número de Estados, entre ellos México (que incluso fungió como cofacilitador). Ninguno de estos documentos es jurídicamente vinculante; sin embargo, en ellos se plasma la voluntad estatal a través de compromisos y acuerdos mínimos de acción y, por lo tanto, presentan indicios de una práctica reiterada del Estado Mexicano en el ámbito internacional.

²⁶ *Pacto mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*. Documento oficial de la Asamblea General de la ONU, resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2018, párrafo 15, inciso c)

²⁷ Se entiende por etapas del ciclo migratorio al movimiento de las personas por su país origen, tránsito y destino. Es decir, a las personas en situación de movilidad se les debe proteger independientemente de si se es el país de acogida o el país de residencia habitual, pues es la

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

migrantes y actuar conforme a los principios de no regresión y no discriminación, de manera que se asegure el respeto, la protección y el cumplimiento efectivo de sus derechos, independientemente de su estatus migratorio. Asimismo, los Estados deben comprometerse a eliminar todas las formas de discriminación contra las personas migrantes y sus familias, como el racismo, la xenofobia y la intolerancia²⁸.

30. En similares términos se han pronunciado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Comisión Interamericana) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte Interamericana). Por una parte, la Comisión Interamericana²⁹ ha señalado que, si bien los Estados tienen el derecho a controlar sus fronteras, definir los requisitos de ingreso, estancia y expulsión de los extranjeros de su territorio y, en general, de establecer sus políticas migratorias, también lo es que las políticas, leyes y prácticas que se implementen en materia migratoria deben respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas migrantes, los cuales son derechos y libertades que se derivan de su dignidad humana y que han sido ampliamente reconocidos por los Estados en su práctica nacional e internacional.

31. Por su parte, la Corte Interamericana³⁰ ha determinado que los objetivos, el diseño y la ejecución de las políticas migratorias deben tener presente el respeto y la garantía de los derechos humanos. También ha sostenido que la política migratoria de un Estado está constituida por todo acto, medida u omisión institucional (a través de leyes, decretos, resoluciones, directrices, actos administrativos, etc.) que verse sobre la entrada, salida o permanencia de población nacional o extranjera dentro de

presencia en un Estado –o el estar bajo su autoridad y potestad– uno de los elementos centrales para actualizar los deberes y compromisos estatales.

²⁸ Pacto mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. *Op. cit.*, párrafo 15, inciso f)

²⁹ *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. CIDH, Organización de los Estados Americanos, 30 de diciembre de 2013. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 48/13, pág. 144.

³⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003 (solicitada por los Estados Unidos Mexicanos). *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, párrafo 168.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

su territorio³¹. Los Estados, en el ejercicio de su facultad de fijar políticas migratorias, pueden establecer las medidas que consideren propicias, siempre que ello sea acorde con la protección de los derechos humanos y las obligaciones estatales en la materia³².

32. El Estado mexicano, con respecto a las personas migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana, está obligado al respeto y garantía de derechos reconocidos, como los derechos a la libertad y seguridad personal, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, al principio de igualdad y no discriminación, el derecho al acceso y a la procuración de justicia, entre otros³³.

33. Con el fin de cumplir con esa obligación, los Estados deben evaluar prioritariamente las normas dictadas por los organismos especializados en cuestiones migratorias y deben examinar las diferentes decisiones tomadas por todas las órbitas y políticas estatales, las cuales inciden o pueden incidir en la violación de los derechos de los migrantes debido a su situación migratoria.

34. Los lineamientos o parámetros para la política migratoria tienen su correlato en la legislación local. A fin de atender el fenómeno migratorio en México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, en 2011 se expidió la Ley de Migración³⁴. En dicho ordenamiento se define como política migratoria al conjunto de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos determinados que, con fundamento en los principios generales, se plasman en la ley, el reglamento, en diversos

³¹ *Ibid.*, párr. 163.

³² *Ibid.*, párr. 169. Este criterio fue reafirmado por la propia Corte Interamericana en el caso *Vélez Loor Vs. Canadá*, Véase COIDH. Sentencia (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas) "*Caso Vélez Loor vs. Panamá*". De fecha 23 de noviembre de 2010. Párr. 97.

³³ *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. Comisión Interamericana, Organización de los Estados Americanos, 30 de diciembre de 2013. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 48/13, p. 144 y 145.

³⁴ Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

programas y acciones concretas para atender el fenómeno migratorio de México de manera integral³⁵.

35. Los principios generales bajo los cuales deberá regirse la política migratoria son: el respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria³⁶; equidad entre nacionales y extranjeros; integración social y cultural entre nacionales y extranjeros; principio de hospitalidad y solidaridad internacional; un enfoque integral acorde con la complejidad de la movilidad internacional de personas, entre otros³⁷.

36. En su parte operativa, la política migratoria es determinada por el Poder Ejecutivo. En las estrategias, programas, proyectos y acciones específicas emitidas por la Secretaría de Gobernación, mediante disposiciones administrativas de carácter general, se deberá tomar en consideración la tradición humanitaria de México y su compromiso con los derechos humanos, el desarrollo y la seguridad nacional, pública y fronteriza, considerar lo dispuesto en los tratados y convenios internacionales en la materia firmados por México, así como analizar las recomendaciones formuladas por organismos internacionales en materia migratoria y de derechos humanos³⁸.

37. Se puede concluir que, si bien el diseño y la ejecución de la política migratoria del Estado Mexicano encuentra un amplio espacio de discrecionalidad, **todo acto, norma, medida u omisión institucional que regule el fenómeno migratorio debe realizarse con un enfoque integral**, en atención a los principios de hospitalidad, solidaridad, equidad e integración, **así como en estricta observancia al artículo 1º constitucional**. En otras palabras, la política migratoria debe proteger,

³⁵ Véase el artículo 2 de la Ley de Migración.

³⁶ Al respecto, debe tenerse en cuenta que, en términos del artículo 33 de la Constitución Federal, las personas extranjeras gozan de los derechos humanos y garantías que reconoce ésta.

³⁷ Artículo 2 de la Ley de Migración

³⁸ Artículo 5 del Reglamento de la Ley de Migración

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

respetar y garantizar en todo momento a los derechos humanos de las personas migrantes sin discriminación alguna –esto es, sin distinción injustificada e irrazonable– y en atención a la especialidad de la materia.

B) Marco de regularidad constitucional con respecto las personas refugiadas y su derecho al asilo

38. Una vez expuesto el parámetro general y los principios rectores de la política migratoria, se procederá a fijar el marco de regularidad constitucional con relación a los derechos de las personas refugiadas, así como de las personas solicitantes de dicha condición. Sobre todo, al hacerlo, debe considerarse que, en virtud de las condiciones que presentan las personas refugiadas al salir de su país de origen, y el hecho de que se ven forzadas a huir de éste por diferentes razones, es necesaria una aproximación reforzada en la protección de sus derechos.

Derecho al asilo

39. El derecho a buscar y recibir asilo puede manifestarse a través de distintas modalidades, entre ellas, la que se deriva del estatuto de refugiado. Este derecho se encuentra reconocido tanto a nivel nacional –en el artículo 11 constitucional³⁹–, como en diversos instrumentos internacionales⁴⁰.

40. Para determinar quién debe ser reconocido en su calidad de persona refugiada, la legislación mexicana retoma el concepto desarrollado en los tratados internacionales en la materia⁴¹. Tal calidad le será reconocida a toda persona extranjera que:

³⁹ Artículo 11. Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

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.

⁴⁰ Por ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), la Declaración de Cartagena (1984), la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración Americana.

⁴¹ Sobre todo, la Convención de 1951 y la definición ampliada de la Declaración de Cartagena.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

a) Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad 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 su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

b) 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.

(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, o de que su vida, seguridad o libertad puedan ser amenazadas⁴².

41. Cabe destacar, además, que el temor fundado no tiene que estar basado necesariamente en la experiencia personal directa. Lo ocurrido, por ejemplo, a sus amistades, familiares o miembros del mismo grupo étnico o social puede ser indicio suficiente de que sus temores de convertirse en víctima de persecución son fundados.

42. Ahora bien, para desarrollar el contenido del derecho a buscar y a recibir asilo bajo el estatuto de refugiado/a, y con ello, los lineamientos que el Estado mexicano debe observar –a través de la legislación y en actos administrativos– en su desarrollo de una política nacional migratoria integral retomaremos, lo establecido por la Corte Interamericana, en su labor

⁴² Artículo 13 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

consultiva y contenciosa⁴³, así como lo determinado por diferentes organismos internacionales especializados en la materia⁴⁴.

43. La Corte Interamericana ha definido el derecho de asilo como un derecho humano fundamental y entiende que el asilo es la figura rectora que recoge la totalidad de las instituciones vinculadas a la protección internacional de las personas forzadas a huir de su país de nacionalidad o residencia habitual. Señala que la institución del **asilo se manifiesta a través de diversas figuras o modalidades**⁴⁵, **como el estatuto de refugiado/a o la protección complementaria**.

44. El derecho de asilo **abarca dos facetas: (i) el derecho de solicitar o pedir el asilo** –ya sea en el territorio del Estado o cuando de cualquier forma se encuentre bajo su jurisdicción–, sin discriminación alguna⁴⁶, y (ii) el **derecho a recibir asilo**, a partir del cual, el Estado debe otorgar la protección siempre que se cumplan los requisitos y condiciones para que ésta pueda ser

⁴³ Sobre todo, se retomará la Opinión consultiva 25/18 *La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección*. Al respecto, es importante precisar que la Corte Interamericana, en su labor consultiva, interpreta los alcances de los derechos fundamentales reconocidos en la Convención Americana de Derechos Humanos y, de esta forma, sienta bases orientadoras para que los Estados Miembro cumplan con los extremos del tratado.

⁴⁴ En este sentido, vale la pena recordar para efectos de esta resolución que, tal como se destacó en la contradicción de tesis 21/2011, el contenido de un derecho humano reconocido en tratados internacionales de los que México es parte, no se limita al texto expreso de la norma donde se reconoce dicho derecho, sino que se extiende a la interpretación que se ha hecho del mismo por parte de los órganos autorizados para interpretar, de manera evolutiva, cada cuerpo normativo. En otras palabras, el contenido de los derechos humanos se va robusteciendo con la interpretación evolutiva o progresiva que hagan tanto los tribunales constitucionales nacionales, como intérpretes últimos de sus normas fundamentales, así como, la interpretación que hagan los organismos internacionales, intérpretes autorizados en relación con tratados específicos, en una relación dialéctica.

⁴⁵ Corte Interamericana - Opinión Consultiva OC-25/ 18 de 30 de mayo de 2018. *La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección*, párrafos 64 y 65.

⁴⁶ En este sentido, la Corte Interamericana señala que para que el derecho a buscar asilo surta su efecto útil, se requiere que los Estados de acogida permitan que las personas puedan peticionar el asilo o el reconocimiento del estatuto de refugiado. Lo anterior implica, en su vertiente de obligaciones positivas, que el Estado debe permitir la entrada al territorio y dar acceso al procedimiento para la determinación de la condición de asilado o refugiado.

Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos - Opinión Consultiva OC-25/ 18 de 30 de mayo de 2018. *La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección*, párrafo 122. Cfr. *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*, y Opinión Consultiva OC-21/14, supra, párr. 210. Véase también, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

brindada, beneficiar con ese reconocimiento a otros miembros de la familia – en atención al principio de unidad familiar–, así como mantener y dar continuidad a la determinación de la condición de refugiado, a menos que se incurra en alguna de las cláusulas de cesación⁴⁷.

45. La Corte Interamericana también se ha pronunciado de forma específica con respecto a las personas **«solicitantes de asilo»**, cuyo término **refiere a la persona que solicita el reconocimiento de la condición de refugiado y cuya solicitud todavía no ha sido evaluada en forma definitiva en el país de acogida**⁴⁸. Es decir, aquellas personas que han hecho efectiva la primera faceta del derecho al asilo –por lo que la solicitud se ha admitido y se ha estimado, en principio, viable–, pero que continúan sin una determinación definitiva sobre el reconocimiento de dicha condición.

46. Del derecho al asilo se derivan diversas obligaciones estatales en relación con las personas solicitantes de la condición de refugiado: 1) no devolución al Estado de residencia habitual; 2) no penalizar o sancionar por ingreso o presencia irregular y de no detención; 3) garantizar que la persona solicitante de estatuto de refugiado sea oída por el Estado al que se solicita, mediante el procedimiento respectivo que permitan un correcto examen de su solicitud, en el que se respeten las garantías de debido proceso⁴⁹ y 4) garantizar un recurso de revisión o apelación con efectos suspensivos sobre su devolución⁵⁰.

⁴⁷ Corte Interamericana - Opinión Consultiva OC-25/ 18 de 30 de mayo de 2018. La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección, párrafo 126

⁴⁸ Corte Interamericana. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. Serie A No. 21, párr. 49.

⁴⁹ Corte Interamericana - Opinión Consultiva OC-25/ 18 de 30 de mayo de 2018. La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección, párrafo 99. Véase también. *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Estado Plurinacional de Bolivia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones, y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párr. 154.

⁵⁰ Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Determinación del Estatuto de Refugiado*, No. 8 (XXVIII) (1977), párr. e. vii.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

47. Estas obligaciones implican que el Estado debe permitirle al solicitante que permanezca en el país en condiciones dignas hasta que la autoridad competente adopte la decisión del caso, e inclusive, mientras esté pendiente el medio de impugnación –a menos que se demuestre que la solicitud es manifiestamente infundada–⁵¹.

48. Como correlativos a tales obligaciones, ciertos derechos se reconocen de manera particular a las personas solicitantes de asilo dada su situación de vulnerabilidad especial⁵². Los solicitantes de asilo no deben quedar en una condición desprovista de derechos mientras esperan la resolución de sus solicitudes, entre ellos, el derecho a la salud⁵³, ya que estas malas condiciones podrían reforzar los prejuicios, los estereotipos y la hostilidad hacia ellos. En este sentido, se les debe otorgar los medios o las oportunidades de subsistencia para hacer efectivo el reconocimiento de sus derechos fundamentales⁵⁴. Asimismo, el procedimiento para determinar la elegibilidad para la condición de refugiado/a no debe ser lento y los Estados deben asegurarse de que los solicitantes tengan acceso a asistencia legal suficiente⁵⁵.

49. Es importante notar que el ámbito de actuación estatal del derecho de asilo debe apreciarse a través de las obligaciones generales de respeto, garantía y no discriminación. Sin embargo, para hacer operativo el derecho, cada Estado podrá desarrollar los procedimientos y medidas que considere propicias, pues las obligaciones estatales y los derechos que le asisten a las personas sujetas de protección internacional han sido desarrollados en forma

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Estos derechos y otros más se reconocen en la legislación mexicana, en la cual se señala que una vez que se formaliza la solicitud, la persona tiene derecho a no ser devuelta a su país de origen, a no ser sancionada administrativa ni penalmente por el ingreso o permanencia irregular, a obtener un documento por razones humanitarias (el cual le da derecho de trabajar), el derecho a la confidencialidad y gratuidad, así como a la no discriminación, el derecho de recibir información sobre el avance de su solicitud y a contar con un intérprete. Véase *Evolución y retos del asilo en México*, Sin fronteras, 2016, página 39.

⁵³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *The rights of non-citizens*, 2006, pág. 29. Véase también Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia, Segundo reporte respecto a Austria, párrafos 16-21.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.* Véase también Comisión de Derechos Humanos, observaciones respecto a la comunicación No. 560/1993, *A v. Australia*, 1995 (A/52/40 (vol. II), anexo VI).

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

más pormenorizada, y bajo la propia voluntad estatal, en instrumentos internacionales especiales⁵⁶ y el marco normativo regional. Sin embargo, ello no podrá causar un menoscabo del núcleo esencial del derecho y de las obligaciones adquiridas por el Estado⁵⁷.

50. Uno de los instrumentos regionales que el Estado Mexicano ha adoptado para desarrollar una política coordinada y consistente con los derechos de las personas refugiadas es el *Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones* (en adelante, MIRPS o Marco Integral)⁵⁸. El Marco Integral tiene cuatro ejes de acción, a partir de los cuales cada Estado realiza planes y compromisos específicos. Estos ejes son: (i) fortalecer la capacidad de recepción, identificación, referencia y documentación de personas con necesidades de protección; (ii) brindar asistencia humanitaria, orientación legal y servicios de integración a personas refugiadas, desplazadas, retornadas y en tránsito de manera que se cumplan las necesidades inmediatas y persistentes; (iii) fortalecer la respuesta institucional y la coordinación con actores locales, sociedad civil y sector privado, en áreas receptoras para fomentar la inclusión social y la participación socioeconómica

⁵⁶ Como el Pacto Mundial sobre Refugiados y el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.

Aunque el trato a migrantes, en general, y a refugiados, en particular, se rige por marcos jurídicos separados, los refugiados y los migrantes tienen los mismos derechos humanos universales y libertades fundamentales. Afrontan también muchos problemas comunes y tienen vulnerabilidades similares, incluso en el contexto de los grandes desplazamientos, por lo tanto, podrá haber compromisos y consideraciones compartidas. Véase Párrafo 6 y 27 de la *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*. Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de septiembre de 2016.

⁵⁷ Ello se refuerza con lo dispuesto, por ejemplo, en el artículo 5 de la Convención sobre Refugiados de 1951, que prevé que “[n]inguna disposición de esta Convención podrá interpretarse en menoscabo de cualesquiera otros derechos y beneficios independientemente de esta Convención otorgados por los Estados Contratantes a los refugiados”.

Véase también, Corte Interamericana - Opinión Consultiva OC-25/ 18 de 30 de mayo de 2018. La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el sistema interamericano de protección, párrafo 121.

⁵⁸ A partir de la Declaración de San Pedro Sula, en el 2017, México acordó implementar el Marco Integral, el cual, desde ese momento, ha entrado en operación y actualmente se considera una aplicación concreta del Pacto Mundial sobre los Refugiados.

El MIRPS se adoptó para fomentar la cooperación regional entre los países de origen, tránsito y destino para una mayor responsabilidad compartida en materia de prevención, protección y soluciones duraderas. En 2019, México tiene la Presidencia Pro-tempore del MIRPS Véase II Informe Anual del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS), 2019, Equipos técnicos nacionales del MIRPS, Secretaría Técnica ACNUR-OEA, Oficina Regional del ACNUR, 2019., pág. 6

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

y (iv) ampliar las oportunidades de soluciones duraderas, a través de políticas públicas específicas para refugiados, desplazados y retornados, e integrar a esta población en programas existentes para facilitar su autosuficiencia⁵⁹.

51. Es importante precisar que la protección de los derechos de las personas solicitantes del estatus de refugiados y sus familiares implica, en principio, asegurar que este colectivo sea tratado como verdadero sujeto de derecho en todas las políticas estatales, garantizando todos sus derechos fundamentales en atención a su situación particular de vulnerabilidad⁶⁰.

52. Uno de los principios generales del derecho a buscar y recibir asilo es que la condición de refugiado **es declarativa y no constitutiva**, es decir, **una persona es refugiada y tiene una situación de mayor vulnerabilidad por lo que ha vivido y no por el hecho de que se le reconozca como tal**⁶¹ y, por lo tanto, merece una protección reforzada incluso antes de que el Estado le reconozca su estatuto, aspecto que no debe perderse de vista. Este principio es retomado en la normativa nacional⁶².

53. El Marco Integral será especialmente relevante al estudiar los agravios específicos de los quejosos, pues a partir de éste, así como la normativa nacional, legislación y actos administrativos, es que el Estado Mexicano ha hecho operativo el derecho al asilo bajo el estatuto de persona refugiada.

C) Parámetros del derecho a la igualdad y no discriminación en los casos de personas en situación de movilidad

54. Una de las violaciones que aducen los recurrentes es al principio de igualdad y no discriminación. Para estar en condiciones de analizar dichas violaciones en el apartado correspondiente, conviene recordar la

⁵⁹ II Informe Anual del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS), 2019, Equipos técnicos nacionales del MIRPS, Secretaría Técnica ACNUR-OEA, Oficina Regional del ACNUR, 2019.

⁶⁰ Macías Delgadillo, Alejandra. *Personas Solicitantes de Asilo y Refugio: la figura en México*, Sin Fronteras, 2012, pág. 15.

⁶¹ Macías Delgadillo, pág. 15.

⁶² El artículo 12 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político señala que la Secretaría reconocerá la condición de refugiado, mediante un acto declarativo.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

jurisprudencia constitucional que en torno a este principio ha emitido esta Suprema Corte, así como la doctrina de organismos internacionales sobre la materia.

55. El artículo 1º de la Constitución⁶³ reconoce el derecho a la igualdad y prohíbe la discriminación con base en categorías sospechosas que atenten contra la dignidad humana –como lo es el origen étnico o nacional–, así como cualquier otra instancia que tenga como resultado el menoscabo de los derechos fundamentales de las personas.

56. Esta Suprema Corte ha reconocido que la igualdad tiene una doble dimensión: como principio y como derecho. Como principio fundamental dota de sentido al ordenamiento jurídico y a los actos que derivan de él, ya sean formalmente administrativos, legislativos o judiciales. En esta dimensión, la igualdad es una guía hermenéutica o criterio básico en la elaboración, interpretación y aplicación del derecho.

57. La Corte Interamericana ha sostenido que el principio de igualdad y no discriminación pertenece al *ius cogens*, puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional⁶⁴. Este principio posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos y, por consiguiente, los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades sin discriminación alguna, de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, de eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, así como de combatir las prácticas discriminatorias⁶⁵.

⁶³ Artículo 1º. [...] Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

⁶⁴ Corte Interamericana - Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, párrafo. 101.

⁶⁵ Ibid..., párrafo. 88 y 85.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

58. Ahora bien, esta Primera Sala ha referido que la igualdad como derecho fundamental se manifiesta en distintas vertientes. En su vertiente de **igualdad formal**, este derecho implica una protección contra distinciones o tratos arbitrarios, y se compone a su vez de la igualdad ante la ley –es decir, la igual aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades– e igualdad en la norma jurídica –que va dirigida a la autoridad materialmente legislativa y que exige que las normas no contengan diferenciaciones injustificadas constitucionalmente o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio–⁶⁶.

59. Las violaciones a esta faceta del principio de igualdad jurídica dan lugar a actos discriminatorios directos cuando la ley –o su aplicación– da a las personas un trato diferenciado invocando un factor prohibido de discriminación –categoría sospechosa– o constitucionalmente inadmisibles. Esto quiere decir que, partiendo de una situación análoga original, los miembros de un grupo social reciben un trato desigual en comparación con los de otros grupos, sin justificación o razonabilidad.

60. También pueden dar lugar a actos discriminatorios indirectos, cuando la aplicación de la norma o su contenido es aparentemente neutra, pero el efecto o su resultado diferencia o excluye de manera desproporcionada a personas o grupos en situación de desventaja, sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable⁶⁷. Se entiende entonces como discriminación indirecta aquellas normas, medidas o prácticas –sin distinción explícita– que producen efectos negativos e impacto desproporcionado para ciertos grupos vulnerables, como lo son las personas migrantes⁶⁸. Esto incluye a las prácticas que no están dirigidas directamente hacia los

⁶⁶ Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tesis jurisprudencial 1a./J. 126/2017 (10a.), décima época, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, pág. 119, número de registro 2015678, con rubro: **DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES.**

⁶⁷ *Ibid.* Véase también Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. *Legislar sin discriminación*, editado por Carlos Sánchez Gutiérrez, octubre de 2013, pág. 61-63, así como lo sostenido en el Amparo en Revisión 1079/2018, discutido y aprobado por unanimidad en sesión de la Primera Sala de este Alto Tribunal en fecha 10 de abril de 2019.

⁶⁸ Corte Interamericana, *Caso Nadege Dorzema y otros v. República Dominicana*, sentencia de 24 de octubre de 2012, párr. 40, 228, 228-238.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

miembros de un grupo social, pero que tienen como resultado efectivo la obstaculización en el disfrute de sus derechos u otros resultados desventajosos para los miembros de ese grupo⁶⁹.

61. La segunda faceta es la **igualdad sustantiva** que insta a alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos fundamentales de todas las personas, lo que conlleva que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos –o de cualquier otra especie– que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos.⁷⁰

62. Por ello, la violación a este principio surge cuando existe una discriminación estructural o sistémica en contra de un grupo social o sus integrantes individualmente considerados y la autoridad no lleva a cabo las acciones necesarias para eliminar y/o revertir tal situación. De esta forma, su violación también puede reflejarse en omisiones, en una desproporcionada aplicación de la ley o en un efecto adverso y desproporcional de cierto contenido normativo en contra de un grupo social o sus integrantes⁷¹. De lo anterior se desprende la relación estrecha que tiene esta faceta con los actos discriminatorios indirectos⁷².

63. La igualdad sustantiva se cumple a través de una serie de medidas de carácter administrativo, legislativo o de cualquier otra índole que tengan como finalidad evitar que la discriminación sistemática se siga profundizando,

⁶⁹ Solís, Patricio. Discriminación estructural y desigualdad social, Consejo Nacional para prevenir la discriminación, CEPAL, 2017, pág. 31.

⁷⁰ Cfr. tesis jurisprudencial 1a./J. 126/2017 (10a.), con rubro: **DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES**. Op. cit.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Debido a que existe una relación cercana entre la discriminación y ciertos grupos o personas que sufren injusticias históricas o son víctimas de prejuicios persistentes, en lugar de limitarse a comparar el trato formal que reciben las personas en situaciones similares, es necesario prestarles atención especial para eliminar su situación de vulnerabilidad en la práctica. Por lo tanto, se deben adoptar de forma inmediata las medidas necesarias para prevenir, reducir y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación sustantiva o de facto. Véase Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. Legislar sin discriminación, editado por Carlos Sánchez Gutiérrez, octubre de 2013, pág. 61

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

revertir los efectos de esta marginación o situación de mayor vulnerabilidad⁷³ y atender las desventajas históricas de ciertos grupos, para que éstas no condicionen una menor aptitud para el goce y ejercicio de los derechos. Para ello, se deberán incorporar datos que den cuenta del fenómeno de exclusión sistemática al que se encuentran sometidos amplios sectores de la sociedad⁷⁴.

64. De esta manera, toda práctica, norma u omisión que no reconozca el trato igualitario o produzca resultados desiguales para ciertos grupos sociales y sus miembros, que tenga como consecuencias la privación o el menoscabo en el acceso a los derechos y la reproducción de la desigualdad social⁷⁵, se puede llamar discriminación. En este sentido, se debe destacar que la igualdad no es simplemente un problema de similitud y diferencia, sino que, para hacer un análisis completo, se debe considerar la denegación sistémica de poder, de recursos y de respeto que oprimen a diferentes grupos⁷⁶.

1) Mandato de igualdad y no discriminación en casos de personas en situación de movilidad

65. A la población migrante, con total independencia de su condición jurídica, le son reconocidos los mismos derechos y garantías que al resto de las personas⁷⁷, entre ellos, el mandato de igualdad y no discriminación. La Corte Interamericana ha señalado, con respecto a las personas migrantes, que **los Estados no pueden subordinar o condicionar la observancia del**

⁷³ Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tesis aislada 1a. XLIII/2014 (10a.), décima época, Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, pág. 644, número de registro 2005528, con rubro: **DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. CONTENIDO Y ALCANCES DE SU DIMENSIÓN SUSTANTIVA O DE HECHO.**

⁷⁴ Roberto Saba, "Desigualdad estructural", en Roberto Gargarella y Marcelo Alegre, *El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007, p. 166 y 167.

⁷⁵ Solís, Patricio. *Discriminación estructural y desigualdad social*, Consejo Nacional para prevenir la discriminación, CEPAL, 2017, pág. 27.

⁷⁶ Owen Fiss, "Grupos y la cláusula de igual protección", en Roberto Gargarella (comp.), *Derecho y grupos desaventajados*, Barcelona, Gedisa, 1999, pp. 137-167;

⁷⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas) "*Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*". De fecha 8 de septiembre de 2005. Párr. 155. Véase también "Derechos de los migrantes a gozar de todos los derechos que reconoce la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los instrumentos internacionales suscritos por el Estado Mexicano" en Derechos de las personas migrantes, Comisión Nacional de Derechos Humanos.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

principio de la igualdad y no discriminación a la consecución de los objetivos de sus políticas públicas, cualesquiera que sean éstas. Este principio de carácter general debe respetarse y garantizarse siempre. Cualquier actuación u omisión en sentido contrario es incompatible con los instrumentos internacionales de derechos humanos⁷⁸.

66. En este sentido, si bien, bajo el principio de soberanía nacional, puede admitirse que las personas migrantes sean tratadas de forma diferenciada, esta distinción de trato deberá ser razonable, objetiva, proporcional, y deberá respetar sus derechos humanos, pues el principio de no discriminación implica que **no puede privarse a una persona del goce de sus derechos por una calidad migratoria**, lo cual incluye los derechos sociales, laborales y el acceso al debido proceso, por ejemplo⁷⁹.

67. Al 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 compararlas con las personas no migrantes –nacionales o residentes–⁸⁰. Esta condición de vulnerabilidad tiene una dimensión ideológica y se presenta en un contexto histórico específico; sin embargo, es mantenida por situaciones *de iure* (desigualdades 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 administrados por el Estado⁸¹.

⁷⁸ Corte Interamericana - Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, párrafo. 172.

⁷⁹ Véase el *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afectan a personas migrantes y sujetas de protección internacional*.

⁸⁰ Son varios los factores que han colocado a las personas migrantes y sujetas de protección internacional en situación de vulnerabilidad: deterioro económico desde sus países de origen, las brechas salariales, las pocas oportunidades de educación, la falta de trabajo y la violencia, por citar algunos. Estos factores también influyen en su decisión de migrar. Véase, *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afectan a personas migrantes y sujetas de protección internacional*, pág. 19.

⁸¹ Corte Interamericana- Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, párrafo 112.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

68. En estos términos, al firmar el *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*, los Estados se comprometieron a responder a las necesidades de los migrantes que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad que pueden derivarse de las circunstancias en que viajan, o de las condiciones a que se enfrentan en los países de origen, tránsito y destino, prestándoles asistencia y protegiendo sus derechos humanos. Para ello, cada país debe examinar las políticas y prácticas pertinentes para asegurarse de que éstas no creen, exacerben ni aumenten involuntariamente la vulnerabilidad de los migrantes, aplicando un enfoque basado en los derechos humanos⁸².

69. Al respecto, cabe hacer las siguientes observaciones: usualmente los migrantes se definen en un orden jurídico como los *no-nacionales* o los *no-residentes*. Esta categorización por exclusión lleva aparejado que este ‘grupo social’ cuente con una variedad de características que no conllevan necesariamente una auto adscripción común, ni un origen o situación completamente análoga⁸³. En este sentido, existen condiciones de género, edad, origen étnico, nacionalidad, idioma, situación socioeconómica, etc., que modulan la vulnerabilidad a la que se ven expuestas las personas migrantes.

70. Sin embargo, lo expresado no significa que el hecho de migrar no traiga aparejada una situación de vulnerabilidad propia y que cierto sector de la población migrante constituya 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 suma las ideas discriminatorias, xenófobas y de exclusión que pueden ser parte de las

⁸² Pacto mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Documento oficial de la Asamblea General de la ONU, resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2018. Objetivo 7: Abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración, párr. 23, inciso a).

⁸³ Véase, por ejemplo, a Avallone, Gennaro. “La movilidad humana en la red de las palabras de Estado”, *Revista Interdisciplinaria de Movilidad Humana*, volumen 27, núm. 57, 2019, p. 25-42. Gil Araujo, Sandra. “Una sociología (de las migraciones) para la resistencia”. *Empiria: revista de metodología de ciencias sociales*, no. 19, enero-junio, 2010, pp. 235-249.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

sociedades de recepción de los migrantes⁸⁴, 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 otras⁸⁵. De esta forma, esta Primera Sala reconoce 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**⁸⁶.

71. Como ya se ha mencionado, la discriminación sistemática exige 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 institucional disponible. En el caso de migrantes se ha señalado que los Estados tienen las siguientes obligaciones, entre las cuales se destacan⁸⁷:

- Abstenerse de realizar acciones que directa o indirectamente creen situaciones de discriminación de *iure* o de *facto*, que tengan como consecuencia la discriminación directa o indirecta de las personas migrantes.
- Adoptar las medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en perjuicio de los migrantes.
- Hacer distinciones objetivas y razonables entre migrantes y sus calidades migratorias sólo cuando estén de acuerdo con los derechos humanos y el principio pro persona.

⁸⁴ Vergara Vargas, Dayra, *Derechos Humanos de los Migrantes en América Latina*. en Reforma Judicial, Revista Mexicana de Justicia, Enero – Diciembre 2013, Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: México, 2013, p. 264.

⁸⁵ Aquí, la Corte Interamericana de Derechos Humanos- retoma lo señalado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución sobre “Protección de los migrantes”. Véase Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, párrafo. 114.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ CIDH. *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. Organización de los Estados Americanos, 30 de diciembre de 2013. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 48/13., pág. 118, párr. 103. Véase también el *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afectan a personas migrantes y sujetas de protección internacional*, emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

2) Metodología para examinar una norma a la luz del principio de igualdad

72. Para realizar un examen de la norma a partir del parámetro de igualdad, es importante considerar que la Constitución permite que, en algunos ámbitos, el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros insta al juez constitucional a ser especialmente exigente cuando deba determinar si se han respetado las exigencias derivadas del principio de igualdad⁸⁸. Para ello es necesario distinguir la intensidad con la cual deben evaluarse las distinciones legislativas a partir de la relación, materia o ámbito sobre el cual se proyectan los reclamos de igualdad, para así estar en condiciones de determinar qué tan intenso o qué tan laxo debe ser el escrutinio por realizar, y debe ser el primer paso del análisis constitucional en materia de igualdad⁸⁹.

73. A partir del artículo 1º constitucional, el juez deberá ser especialmente exigente con el legislador en dos hipótesis básicas: a) cuando la norma legal analizada utilice para la configuración de su contenido normativo los criterios clasificatorios allí enumerados –categorías sospechosas– y b) cuando la norma analizada tenga una proyección central sobre los derechos fundamentales garantizados por la Constitución⁹⁰. En estos casos se deberá realizar un escrutinio estricto, que exige determinar: (i) si la clasificación analizada persigue una finalidad constitucionalmente imperante; (ii) si resulta idónea para su consecución (es decir, si está estrechamente vinculada con la finalidad) y (iii) si constituye, además, la medida menos restrictiva de otros bienes y derechos.

74. Por otro lado, para descartar el carácter discriminatorio de una norma cuando se somete a un escrutinio de igualdad ordinario, basta con examinar:

⁸⁸ Cfr. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tesis jurisprudencial 1a./J. 55/2006, Novena Época, Primera Sala, Tomo XXIV, septiembre de 2006, pág. 75, número de registro 174247, cuyo rubro es: **IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.**

⁸⁹ Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tesis aislada 1a. CII/2010, (9a.), novena época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, pág. 185, número de registro 163766, con rubro y texto: **PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO**

⁹⁰ *Ibid.*

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

(i) si el establecimiento de la clasificación analizada persigue una finalidad constitucionalmente admisible; (ii) si resulta racional para su consecución – esto es, si guarda una relación identificable de instrumentalidad– y (iii) si constituye un medio proporcional que evita el sacrificio innecesario de otros bienes y derechos, de modo que no exista un desbalance entre lo que se consigue con la medida legislativa y los costos que impone desde la perspectiva de otros intereses y derechos constitucionalmente protegidos⁹¹.

75. Antes de proceder con el escrutinio adecuado, se deberá proporcionar un **parámetro o término de comparación** para demostrar, en primer lugar, un trato diferenciado que produzcan como efecto de la aplicación de la norma: i) una ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o, ii) efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares⁹².

76. En este sentido, sobre este punto, caben hacer dos aclaraciones: en primer lugar, en el caso de que la norma no contemple una restricción o exclusión explícita se deberá determinar si se genera un efecto discriminatorio en una persona, dado el lugar que ocupa en el orden social o en tanto pertenece a un determinado grupo –con el consecuente menoscabo o anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos o libertades fundamentales– y, para ello, es necesario introducir factores contextuales o estructurales.

77. En segundo lugar, no podrá determinarse el término de comparación únicamente atendiendo a las instituciones y características que el orden jurídico imponga a cierto grupo de personas, pues puede ser el caso que sea justo la categorización normativa específica la que, dadas las situaciones de

⁹¹ Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tesis aislada P. VIII/2011 (9a.), novena época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, pág. 33, número de registro 161302, con rubro: **IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES.**

⁹² Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tesis jurisprudencial 1a./J. 44/2018 (10a.), décima época, Libro 56, julio de 2018, Tomo I, pág. 171, número de registro 2017423 con rubro: **DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO.**

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

hecho, sea la que genera el trato o los efectos discriminatorios. Dicho de otra manera, cuando se le presente al juzgador un estudio de igualdad por alguna diferenciación que, de manera implícita o explícita, realiza una norma, no basta plantear el término de comparación haciendo uso de una las diferencias formales que plantea la ley a ciertas características, sino que se debe estudiar la propia razonabilidad de esas categorizaciones⁹³, para lo cual se debe proceder con el análisis de igualdad.

78. En definitiva, si la cuestión consiste precisamente en determinar si dos personas o grupos son lo suficientemente similares para reclamar, *prima facie*, un trato igual o lo suficientemente distintas para justificar o incluso exigir un trato diferenciado no sólo se deberán hacer patentes las diferencias formales de la ley, sino también si estas encuentran una justificación material o sustantiva.

79. Esto cobra especial relevancia en la materia migratoria⁹⁴, pues las políticas migratorias estatales, en gran medida, son las que ordenan, conforman y definen al fenómeno migratorio, pues categorizan –bajo ciertas características elegidas (que pueden o no estar justificadas)– la calidad migratoria, la condición de estancia, etc., de las personas en situación de movilidad, y cada una de ellas trae aparejados ciertos efectos jurídicos y condiciones para el ejercicio de sus derechos⁹⁵.

80. Una vez expuestos los parámetros y principios rectores de la política migratoria, el marco de regularidad constitucional respecto de los derechos de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado, así como los parámetros en relación con el principio de igualdad y no discriminación, es posible atender a la petición de análisis de la regularidad

⁹³ Por ejemplo, en materia familiar, no basta justificar la diferencia de trato que se le da a personas cónyuges o concubinas en las normas diciendo que no son categorías susceptibles de comparación por las categorías legales que la misma normativa les otorga, sino que se deberá determinar si las condiciones fácticas hacen razonable esa distinción, para lo cual se debe proceder con el análisis.

⁹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos- Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, párrafo. 105 y 106

⁹⁵ Zamora, José Antonio. “Políticas de inmigración, ciudadanía y estado de excepción” *Políticas migratorias y Justicia*, mayo-junio 2005, 53-66.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

constitucional de los preceptos reclamados realizada por los recurrentes a la luz de lo expuesto en este primer apartado.

SEGUNDO APARTADO

81. Esta Primera Sala procederá a estudiar las dos cuestiones materia de la presente revisión: la constitucionalidad de los artículos 52 y 59 de la Ley de Migración –a la luz del derecho a la igualdad y del derecho a la identidad y personalidad jurídica y el acceso a otros derechos sociales y económicos, respectivamente–.

1) Análisis de la constitucionalidad del artículo 52 de la Ley de Migración

82. Para estudiar la constitucionalidad del artículo 52 de la Ley de Migración, es necesario tener claridad sobre las distintas condiciones de estancia que reconoce la normativa mexicana, de manera que se pueda observar dónde se sitúan las personas solicitantes de la condición de refugiado, así como las personas refugiadas en comparación con otros extranjeros. De este modo se podrá atender el agravio de la parte quejosa por el que aduce que situar a las personas solicitantes de la condición de refugiado en la condición de «visitantes» y no en la de «residentes» es inconstitucional.

83. La *Ley de Migración* señala tres grandes grupos de condiciones de estancia: **visitante, residente temporal y residente permanente**. Según la misma ley, una ‘condición de estancia’ se define como la situación regular en la que se ubica a un extranjero en atención a su intención de residencia y, en algunos casos, en atención a la actividad que desarrollarán en el país, o bien, a criterios humanitarios y de solidaridad internacional⁹⁶. La determinación de condiciones migratorias, según la exposición de motivos de esta Ley, permite distinguir la temporalidad de estancia –con respecto a la intención de

⁹⁶ Artículo 3, fracción VI de la Ley de Migración

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

residencia— y la actividad que desempeñan los extranjeros en México o, en su caso, la razón de su permanencia⁹⁷.

84. En primer lugar, la condición de **residente permanente** se otorgará a los extranjeros que deseen residir indefinidamente en el territorio nacional por razones de asilo político, reconocimiento de la condición de refugiado y protección complementaria, por reunificación familiar, o porque hayan transcurrido cuatro años desde que el extranjero cuente con permiso de residencia temporal⁹⁸.

85. En segundo lugar, la condición de **residente temporal** se otorgará a los extranjeros que deseen permanecer en el país por estancias menores a cuatro años (como los estudiantes, que podrán permanecer en México por el tiempo que duren sus estudios). Los residentes temporales contarán con permiso para recibir una remuneración en el país sujeto a una oferta de empleo y, conforme al principio de unidad familiar, tendrán derecho a ingresar o reunificar a su familia⁹⁹.

86. Por último, la **condición de visitante** se otorgará en los siguientes supuestos: (i) a los extranjeros que van a permanecer por estancias cortas en el país (menos de 180 días), sin permiso para realizar actividades remuneradas (usualmente, turistas); (ii) visitantes con permiso para recibir una remuneración en el país, por estancias menores a 180 días; (iii) visitantes o trabajadores de las regiones fronterizas; (iv) visitantes para realizar un procedimiento de adopción, y, (v) visitantes por razones humanitarias.

87. Dentro de los **visitantes por razones humanitarias** se incluyen a los ofendidos, víctimas o testigos de algún delito cometido en territorio nacional, a los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, así como a los solicitantes de asilo político, **de reconocimiento de la condición de refugiado o de protección complementaria, hasta que no se resuelva su**

⁹⁷ Exposición de motivos Ley de Migración.

⁹⁸ Artículo 52 de la Ley de Migración y su exposición de motivos.

⁹⁹ *Ibid.*

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

situación migratoria. Con las visas por razones humanitarias se reconoce el derecho de los migrantes a acceder a la justicia y a la protección del Estado¹⁰⁰ y sus titulares podrán solicitar las renovaciones que sean necesarias hasta que concluya el proceso¹⁰¹.

88. Una vez que se solicita la condición de refugiado, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) deberá analizar y evaluar la solicitud y, en un plazo de 45 días hábiles, deberá emitir, en cada caso, una resolución escrita, fundada y motivada. El plazo podría ampliarse hasta por 90 días hábiles en ciertos supuestos¹⁰². En caso de que la resolución sea negativa, la persona solicitante podrá recurrir la decisión ante la misma autoridad dentro de los 15 días hábiles siguientes y, en su caso, podrá interponer el recurso necesario ante los tribunales administrativos correspondientes¹⁰³. En todo momento del proceso, la persona solicitante tendrá derecho al libre tránsito, a la educación, a recibir cualquier tipo de atención médica, al reconocimiento de su personalidad jurídica, entre otros.

89. Ahora bien, si la resolución es positiva y se le reconoce al solicitante el reconocimiento de la condición de refugiado, éste deberá recibir las facilidades posibles para el acceso a los derechos fundamentales y garantías consagradas en la Constitución, así como en los instrumentos de derechos humanos firmados y ratificados por el Estado mexicano, entre los que destacan: recibir apoyo de las instituciones públicas en el ejercicio y respeto de sus derechos, recibir servicios de salud; recibir educación y, en su caso, el reconocimiento de sus estudios; ejercer el derecho al trabajo; obtener el documento de identidad y viaje; solicitar la reunificación familiar, y obtener el documento migratorio que acredite su condición de residente¹⁰⁴, etc.

Análisis de constitucionalidad del artículo 52 de la Ley de Migración

¹⁰⁰ Artículo 52 de la Ley de Migración y su exposición de motivos.

¹⁰¹ Artículo 153 del Reglamento de la Ley de Migración

¹⁰² Artículo 24 de la Ley sobre Refugiados, protección complementaria y asilo político.

¹⁰³ Artículo 25 de la Ley sobre Refugiados, protección complementaria y asilo político.

¹⁰⁴ Artículo 44 de la Ley de Refugiados, protección complementaria y asilo político.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

90. A partir de lo anterior, procederemos a analizar la constitucionalidad del artículo 52 de la Ley de Migración. Para hacerlo, se transcribirá la parte relevante del artículo impugnado:

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

I. VISITANTE SIN PERMISO PARA REALIZAR ACTIVIDADES REMUNERADAS. Autoriza al extranjero para transitar o permanecer en territorio nacional por un tiempo ininterrumpido no mayor a ciento ochenta días, contados a partir de la fecha de entrada, sin permiso para realizar actividades sujetas a una remuneración en el país.

[...]

V. VISITANTE POR RAZONES HUMANITARIAS. Se autorizará esta condición de estancia a los extranjeros que se encuentren en cualquiera de los siguientes supuestos: (...)

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

[...]

VII. RESIDENTE TEMPORAL. Autoriza al extranjero para permanecer en el país por un tiempo no mayor a cuatro años, con la posibilidad de obtener un permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país, sujeto a una oferta de empleo con derecho a entrar y salir del territorio nacional cuantas veces lo desee y con derecho a la preservación de la unidad familiar por lo que podrá ingresar con o solicitar posteriormente la internación de las personas que se señalan a continuación, quienes podrán residir regularmente en territorio nacional por el tiempo que dure el permiso del residente temporal (...)

91. De los conceptos de violación y agravios de la parte quejosa se desprende que, a su consideración, el precepto es inconstitucional pues, al clasificar a las personas solicitantes de la condición de refugiado como visitantes no refleja quién es residente o no con relación al lugar donde

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

efectivamente se fija el domicilio –es decir, desconoce la realidad material de este grupo de personas, quienes tienen una estancia en el país usualmente de más de 180 días.

92. Con ello, los quejosos se duelen de que, ante una misma situación jurídica –ser una persona extranjera regular en el país–, se crea un **tratamiento diferenciado a las personas solicitantes de la condición de refugiado frente a los residentes temporales.**

93. Ahora bien, conforme a la metodología señalada en la sección anterior y para analizar la constitucionalidad de la norma impugnada, esta Primera Sala procederá a determinar el grado de intensidad del escrutinio a realizar. Para ello, se destacarán las particularidades de la materia migratoria, se determinará si la norma utiliza categorías sospechosas para la configuración de su contenido normativo y si ésta, por sí misma, tiene una proyección central sobre los derechos fundamentales garantizados por la Constitución.

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

95. En estos términos, esta Primera Sala reconoce que el artículo impugnado **no distingue a las personas extranjeras a partir de alguna de las categorías sospechosas señaladas por el artículo 1º constitucional**, ya que tanto los residentes temporales o definitivos, como los visitantes por

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

razones humanitarias son personas de origen extranjero a las que no se les clasifica por su origen étnico o nacional, sino –como se señala en la Exposición de Motivos de la Ley de Migración– se distinguen por los objetivos de su estancia dentro del país, así como su temporalidad. Además de que la categorización no atenta, en sí misma, contra la dignidad humana, ni tiene por objeto propio anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

96. Por lo tanto, mientras que la clasificación sea razonable y encuentre justificación material –lo cual se estudiará a continuación– y mientras no comporte la vulneración a alguno de los derechos fundamentales de las personas solicitantes de la condición de refugiado (dada, además, su especial situación de vulnerabilidad), el legislador está facultado para definir las categorías migratorias con mayor espacio de libertad.

97. Tras el preámbulo anterior, procederemos a realizar un **escrutinio de igualdad ordinario**, a partir de los siguientes pasos: (i) primero, determinaremos si se está ante una situación susceptible de comparación; (ii) posteriormente, si el establecimiento de la clasificación analizada persigue una finalidad constitucionalmente admisible; (iii) si la finalidad resulta racional para su consecución –esto es, si guarda una relación identificable de instrumentalidad– y (iv) por último, si constituye un medio proporcional en sentido estricto.

98. *Término de comparación.* Conforme a lo alegado por la parte quejosa, los dos grupos señalados –solicitantes de la condición de refugiado (los cuales se consideran visitantes por razones humanitarias) y las personas susceptibles de ser residentes temporales– son comparables, pues, en ambos casos, se trata de extranjeros que, dadas las situaciones de hecho de su estancia, permanecen en el territorio nacional –con intención de residencia y la creación vínculos de arraigo– por más de 180 días.

99. Lo anterior quiere decir que, al presentar la comparación en esos términos, la parte quejosa cuestiona la materialidad –o la realidad– de las

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

características previstas por el legislador para hacer la clasificación. Por lo tanto, contrario a lo que señala la autoridad responsable, el agravio no puede desestimarse únicamente en atención a las instituciones y las características que la ley señala para cada uno de los grupos, pues esto es precisamente lo que la parte quejosa considera inconstitucional por ser discriminatorio.

100. *Finalidad.* Según la exposición de motivos de la *Ley de Migración*, la determinación de condiciones de estancia tiene una doble finalidad: por un lado, pretende reconocer la permanencia regular en el país y establecer, con ello los derechos y obligaciones de los migrantes, y, por el otro, busca distinguir la temporalidad de su estancia y la actividad que desempeñan los extranjeros en México o, en su caso, la razón de su permanencia. Sin embargo, en todo momento se enfatiza que el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas migrantes está garantizado independientemente de su situación migratoria.

101. Con los documentos idóneos –entre ellos la visa por razones humanitarias que se otorga por el hecho de ser visitante– el legislador pretende evitar que el extranjero en condición de refugiado que requiera de protección se coloque en una situación de irregularidad respecto de las leyes mexicanas por un tiempo que resulte muy prolongado, en detrimento de sus derechos fundamentales, lo cual es acorde con el objeto que persigue la *Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político*, que es precisamente regular el otorgamiento de asilo político, el reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de protección complementaria, así como establecer las bases para la atención a los solicitantes y asistencia a los asilados y refugiados que se encuentran en territorio nacional, con la finalidad de garantizarles el pleno respeto a sus derechos humanos¹⁰⁵.

¹⁰⁵ En la opinión consultiva OC-21/14, el Tribunal interamericano precisó que las autoridades tienen, como parte de un deber de debida diligencia vinculada con el acceso a los sistemas de asilo, la obligación positiva de identificar a aquellas personas extranjeras (la resolución se refiere a la niñez, pero la acción puede extender a personas adultas también) que requieren de protección internacional dentro de sus jurisdicciones.

Dicha protección debe garantizarse, ya sea por la condición de refugiado o algún otro tipo de condición que requiera protección, a través de una evaluación inicial con garantías de seguridad y privacidad, con el fin de proporcionarles el tratamiento adecuado e individualizado necesario. (Corte

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

102. En principio, en tanto la Constitución faculta al Congreso de la Unión a legislar sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, emigración e inmigración, la finalidad que persigue distinguir entre visitantes y residentes temporales es constitucionalmente admisible.

103. *Adecuación.* Con respecto a si la medida tiene una relación instrumental para la finalidad buscada, es importante señalar lo siguiente: para la parte quejosa, la condición con permiso de estancia menor (como lo es el de visitante) no cubre ni reconoce la temporalidad que se necesita para desahogar los procedimientos de la norma migratoria, es decir, no se ajusta a la realidad de las personas que se encuadran dentro de dicha condición de estancia, que implica una intención y realidad de permanencia mayor a 180 días. En este sentido, uno de los aspectos que cuestionan es si, efectivamente, la medida es adecuada para la finalidad buscada.

104. Al respecto, se debe precisar que los visitantes por razones humanitarias tienen una condición de estancia unida al proceso que define su estatus. Es decir, una vez que se les dé acceso a los medios adecuados y a los recursos necesarios y se emita una resolución definitiva, la calidad de estancia pierde vigencia (ya sea porque se reconoció el carácter de refugiado/a y se le dio la residencia permanente o porque no se le reconoció dicho carácter). Con lo anterior se refleja la falta de certeza total sobre la temporalidad de la estancia.

105. Sin embargo, aun cuando la permanencia de los solicitantes de la condición de refugiados pueda ser materialmente mayor a 180 días, la medida que contiene el artículo impugnado es racional para la consecución del fin, pues, conforme al artículo 24 de la *Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo político*, las personas solicitantes de la condición de refugiado podrán solicitar las renovaciones de las visas por razones humanitarias que sean necesarias hasta que concluya el proceso. Es decir,

IDH. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014, párr. 82.)

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

aunque en forma genérica la noción de «visitante» refiere a estancias breves, el legislador reconoció que, como forma de protección a estas personas en situación de vulnerabilidad, su calidad de estancia puede alargarse.

106. De esta manera, si bien es cierto que la categoría de «visitante por razones humanitarias» no refleja con certeza la temporalidad de la estancia, también lo es que se trata de un medio adecuado –en tanto permite adecuar el permiso de estancia a su temporalidad– para proteger de manera reforzada a las personas solicitantes del reconocimiento de la condición refugiado sin necesidad de entrar en la categoría de «residentes temporales». Es decir, la condición que se le reconozca en el Estado no requiere ser denominado de una u otra manera, mientras que su calidad de estancia les otorgue los medios o las oportunidades de subsistencia y ejercicio de derechos (lo cual se relaciona directamente con la siguiente cuestión a dilucidar).

107. *Proporcionalidad.* Por último, esta Primera Sala estima que la medida también es proporcional en sentido estricto. Toda norma, en cuanto forma parte de la política migratoria estatal, debe expresar los principios en materia migratoria –enfoque integral, hospitalidad, solidaridad, equidad, etc.–, debe proteger, respetar y garantizar en todo momento a los derechos humanos de las personas migrantes sin discriminación alguna y, en su caso, debe atender de manera especial a los derechos y obligaciones que se derivan de la situación de vulnerabilidad de los migrantes, especialmente, de las personas que solicitan la condición de refugiado –conforme a los parámetros del derecho al asilo que se señalaron en uno de los apartados anteriores–. De esta forma, los solicitantes de asilo no deben quedar en una condición desprovista de derechos mientras esperan la resolución de sus solicitudes y, para ello, se les debe otorgar los medios o las oportunidades de subsistencia.

108. En este sentido, incluir a los solicitantes de la condición de refugiado en la categoría de «visitantes por razones humanitarias» trae aparejado en ley ciertos beneficios –como los derechos reconocidos, la temporalidad de la medida e incluso la posibilidad de la renovación del documento migratorio–

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

sin perder de vista que se busca evitar la dilación en el proceso. Así, de la sola norma no se desprende el sacrificio innecesario de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos.

109. En consecuencia, a juicio de esta Primera Sala el artículo 52 de la Ley de Migración es **constitucional**.

110. Cabe resaltar, para mayor claridad, que el análisis de este artículo se hace con independencia del acceso a la Clave Única de Registro de Población para las personas solicitantes de la condición de refugiado –lo cual se analizará a continuación–, pues, consideramos que la condición de estancia –visitante, residente temporal o permanente– no trae aparejada, *prima facie*, la restricción injustificada de derechos. Sin embargo, conforme a lo alegado por los quejosos, se deberá observar si la normativa mexicana efectivamente reconoce y da plena efectividad a los derechos fundamentales de las personas solicitantes de la condición de refugiado en su especial situación, de lo contrario, se podría estar ante un escenario de inconstitucionalidad en dicha parte de la política migratoria.

2) Constitucionalidad del artículo 59 de la Ley de Migración y acceso a la CURP de las personas solicitantes de la condición de refugiado

111. Para resolver esta segunda cuestión, además de retomar las secciones transversales desarrolladas al inicio de esta ejecutoria –entre ellas, lo concerniente a la igualdad y no discriminación–, se analizará la naturaleza de la CURP y se explorarán el contenido de los derechos a la identidad y personalidad jurídica, así como los parámetros para dilucidar si ciertos derechos económicos, sociales y culturales se estiman efectivamente reconocidos a los quejosos, lo cual implica que se den las condiciones propicias para que puedan acceder a ellos sin discriminación alguna.

(i) Naturaleza de la Clave Única del Registro de la Población, finalidad y desarrollo

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

112. La Clave Única de Registro de Población (CURP) es una herramienta del Estado Mexicano que tiene, en esencia, una doble naturaleza de acuerdo con su desarrollo normativo: en primer lugar, es un elemento que permite registrar de forma individual a los residentes y a la población del país a partir de los datos básicos de la persona¹⁰⁶ y, con ello, certifica y acredita fehacientemente su identidad¹⁰⁷ para formar el Registro Nacional de Población¹⁰⁸. De esta manera, es un elemento indispensable para la política poblacional.

113. En segundo lugar, la CURP es un instrumento que la Administración Pública Federal está obligada a utilizar cuando, en ejercicio de sus atribuciones, integre algún registro de personas –como aquellos relativos a los usuarios de los servicios de gobierno, padrones de beneficiarios o derechohabientes–¹⁰⁹. En este sentido, desde el *Acuerdo para la adopción y uso por la Administración Pública Federal de la Clave Única de Registro de Población*¹¹⁰ se prevé que todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal están obligadas a adoptar el uso de la CURP en sus servicios, pues, usualmente, la normatividad específica requiere los mismos datos para el ejercicio de los derechos y, con ello, se permitirá

¹⁰⁶ INSTRUCTIVO NORMATIVO PARA LA ASIGNACIÓN DE LA CLAVE ÚNICA DE REGISTRO DE POBLACIÓN.

TERCERO. Descripción y componentes: La CURP es un elemento que permite registrar de forma individual a las y los mexicanos, así como a las y los extranjeros que se encuentren en condición de estancia regular en el país o en trámite de ésta. [...] La CURP se genera a partir de los datos básicos de la persona (nombre, apellidos, sexo, fecha y lugar de nacimiento) encontrados en los documentos probatorios de identidad, y tiene la particularidad de asegurar una correspondencia entre claves y personas

¹⁰⁷ En el Registro Nacional de Población se inscriben tanto a los mexicanos mediante el Registro Nacional de Ciudadanos y el Registro de Menores de Edad, como a los extranjeros por medio del Catálogo de los Extranjeros residentes en la República Mexicana; este último se integra con la información de carácter migratorio existente en la propia Secretaría de Gobernación. Véanse artículos 87 y 90 de la Ley General de Población.

¹⁰⁸ **Ley General de Población.** Artículo 86.- El Registro Nacional de Población tiene como finalidad registrar a cada una de las personas que integran la población del país, con los datos que permitan certificar y acreditar fehacientemente su identidad.

Artículo 91.- Al incorporar a una persona en el Registro Nacional de Población, se le asignará una clave que se denominará Clave Única de Registro de Población. Esta servirá para registrarla e identificarla en forma individual.

¹⁰⁹ Artículo 43.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que en virtud de sus atribuciones integren algún registro de personas, deberán adoptar el uso de la Clave Única de Registro de Población como elemento de aquél.

¹¹⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de octubre de 1996.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

homologar y unificar los criterios para el registro de las personas. Lo anterior también se plasma en el *Reglamento de la Ley General de Población*.

114. Así, por razones de economía, celeridad, eficacia y modernización administrativa, en los registros se debe incluir la CURP para agilizar los trámites que efectúan las personas en ejercicio de sus derechos y para reducir los tiempos en la prestación de servicios gubernamentales.

115. Ahora bien, con respecto a la materia sometida a nuestra consideración, el artículo 59 de la *Ley de Migración* señala que los extranjeros que hayan tramitado su tarjeta de residencia temporal o permanente tendrán derecho a obtener la Clave Única de Registro de Población¹¹¹, excluyendo tácitamente a los solicitantes de la condición de refugiado –que tienen la calidad de visitantes– de la posibilidad de acceder a la CURP hasta que les sea reconocido formalmente el estatuto de refugiado/a.

116. Sin embargo, no debe pasar inadvertido que el 18 de junio de 2018 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación una reforma al *Instructivo Normativo para la Asignación de la Clave Única de Registro de Población*¹¹² (en adelante, el Instructivo), en la cual fueron establecidos nuevos supuestos jurídicos para que los extranjeros puedan adquirir una CURP de carácter temporal¹¹³, con la finalidad de que accedan a estos sistemas integrados de

¹¹¹ Artículo 59. Los residentes temporales y permanentes, con excepción de aquellos que soliciten asilo político, reconocimiento de la condición de refugiado o determinación de apátridas, tendrán un plazo de treinta días naturales contados a partir de su ingreso a territorio nacional, para gestionar ante el Instituto la tarjeta de residencia correspondiente, misma que permanecerá vigente por el tiempo que se haya autorizado la estancia. Con esta tarjeta acreditarán su situación migratoria regular en territorio nacional mientras esté vigente.

Los solicitantes de asilo político, reconocimiento de la condición de refugiado, que sean determinados como apátridas o que se les otorgue protección complementaria, obtendrán su tarjeta de residencia permanente a la conclusión del procedimiento correspondiente.

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

¹¹² El Instructivo formalmente disfruta de la naturaleza jurídica de acto meramente administrativo, en atención a que fue emitido por un órgano administrativo, pero también, materialmente reglamenta, mediante disposiciones abstractas de carácter general, una facultad conferida legalmente a la Secretaría de Gobernación.

¹¹³ Instructivo normativo para la asignación de la Clave Única de Registro de Población publicado en el DOF, el 18 de junio de 2018 por la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal de la Secretaría de Gobernación.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

registro e identificación. En este sentido, se ha añadido como supuesto de asignación de la CURP a los extranjeros solicitantes de la condición de refugiado y protección complementaria¹¹⁴ bajo las siguientes consideraciones:

La CURP se asignará a los extranjeros solicitantes de la condición de refugiado y de protección complementaria, que se encuentren en territorio nacional, posterior a la obtención del documento correspondiente expedido por la COMAR, el cual debe contener una CURP por cada persona que se inscriba en dicho documento y debe estar asociada a la CUR (Clave única de refugiado).

La CURP asignada tendrá carácter temporal, por un periodo no mayor a los 180 días naturales, hasta en tanto la COMAR resuelva, a través de la expedición del documento correspondiente, que se reconoce la condición de refugiado o protección complementaria. En este caso, se establecerá el carácter permanente de la CURP una vez que el INM emita el documento migratorio que corresponda.

117. El otorgamiento de la CURP temporal ha sido destacado por el Estado mexicano en el Informe Anual *del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones* (en adelante MIRPS o Marco Integral) como un logro del gobierno en los compromisos adquiridos, ya que, con este documento, “se facilita el acceso a servicios públicos a las personas solicitantes de la condición de refugiado”¹¹⁵. Sin embargo, el mismo gobierno reconoció que para maximizar el impacto positivo de la CURP temporal¹¹⁶, todavía se busca mejorar su expedición a los solicitantes de asilo y extender su cobertura.

118. De esta manera, como parte de los compromisos nacionales del MIRPS en el 2019, el Estado mexicano asumió que, el Registro Nacional de Población facilitará la expedición de la CURP temporal a los solicitantes de la condición de refugiado para permitirles el acceso a servicios estatales de atención de la salud, educación, inscripción al servicio de administración

¹¹⁴ Capítulo III, cuarto punto, inciso 3).

¹¹⁵ Según datos de la Comisión de Ayuda a Refugiados, desde que entró en vigor el instructivo hasta el 30 de septiembre de 2019, se han expedido un total de 35,119 CURP para personas solicitantes de la condición de refugiado. Véase el II Informe Anual del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS), 2019, Equipos técnicos nacionales del MIRPS, Secretaría Técnica ACNUR-OEA, Oficina Regional del ACNUR, 2019, pág. 51.

¹¹⁶ *Ibid.* pág. 52.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

tributaria, así como servicios financieros, acceso al trabajo en el sector formal, entre otros¹¹⁷. Adicionalmente, el Estado mexicano se comprometió a contar con mayor incidencia legislativa¹¹⁸.

119. Cabe recordar que a partir del Instructivo y su reforma de 2018 a los solicitantes de la condición de refugiados se les reconoce la posibilidad jurídica de acceder a la CURP. Este hecho se traerá a colación en el análisis del artículo 59 de la *Ley de Migración*; sin embargo, por ahora es importante dejar sentado que este Instructivo encuentra su fundamento en el derecho a la identidad y en la facultad de la Secretaría de Gobernación y del Registro Nacional de Población de emitir lineamientos técnicos para coordinar los métodos de identificación y registro de personas de la Administración Pública Federal y las administraciones públicas estatales y municipales¹¹⁹.

120. Por su misma naturaleza normativa, el Instructivo tiene una función administrativa técnica, que se relaciona íntimamente con la organización de la Administración Pública Federal. Por esto mismo, para ser reformado, este Instrumento depende únicamente de la voluntad de la Secretaría de Gobernación y sus distintas instancias, lo que implica que la permanencia en el acceso a la CURP de este grupo poblacional vulnerable, a diferencia de los casos de los residentes temporales o permanentes, podría verse limitado ante la falta de una armonización legislativa.

¹¹⁷ *Ibid.*, pág. 54.

¹¹⁸ *Ibid.* pág. 52.

¹¹⁹ El Instructivo encuentra su fundamento en los en los artículos 4, párrafo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –derecho a la identidad–, 27, fracción XXXVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 91 y 92 de la Ley General de Población, 42 del Reglamento de la Ley General de Población y 22, fracciones III y VII del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, así como los artículos 1 al 15 del Acuerdo para la adopción y uso por la Administración Pública Federal de la Clave Única de Registro de Población. Véase su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2018.

Artículo 92. Ley General de Población. La Secretaría de Gobernación establecerá las normas, métodos y procedimientos técnicos del Registro Nacional de Población. Asimismo, coordinará los métodos de identificación y registro de las dependencias de la administración pública federal.

Artículo 42 Reglamento de la Ley General de Población. El Registro Nacional de Población coordinará los métodos de identificación y registro de personas de la Administración Pública Federal y de las administraciones públicas estatales y municipales en los términos de los instrumentos que se celebren al respecto, con el propósito de constituir un sistema integrado de registro de población.

(ii) Derecho a la identidad y al reconocimiento de la personalidad jurídica

121. La doctrina constitucional de esta Suprema Corte ha resaltado que el **derecho a la identidad** –previsto en el artículo 4° constitucional, octavo párrafo–, es inherente al ser humano y tiene como sustento la dignidad. Por lo tanto, es un derecho cuya tutela y ejercicio es indispensable para que la persona configure su individualidad, pero también es un derecho necesario para el ejercicio de las relaciones del individuo con la familia, la sociedad y el Estado. En este sentido, el derecho a la identidad está íntimamente asociado con el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica¹²⁰, pues la persona actúa en nombre propio y con el carácter de única en la sociedad y para el ordenamiento jurídico.

122. Por su parte, el **derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica** –previsto por los artículos 1 constitucional, 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹²¹ y 16 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹²²– tiene como contenido propio el que a una persona se le reconozca la capacidad jurídica de ser titular de derechos y obligaciones, así como la capacidad de ejercerlos¹²³. De esta manera, este derecho incluye reconocer la capacidad para actuar ante los órganos del Estado.

123. El derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica es interdependiente de otros derechos, pues no es posible ser titular de derechos y obligaciones si se carece de las condiciones propicias para adquirirlos, ejercerlos y exigirlos¹²⁴. Por lo tanto, la doctrina en la materia, así como diversos organismos internacionales han resaltado que, para garantizar

¹²⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador*, sentencia del 23 de noviembre de 2004.

¹²¹ Artículo 3. Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica. Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.

¹²² Artículo 16. Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

¹²³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Radilla Pacheco vs. México*. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209., párr. 155

¹²⁴ Corte Interamericana. Propuesta de Modificación a la Constitución de Costa Rica relacionada con la naturalización, Opinión Consultiva OC 4/84 del 19 de enero de 1984, serie A n4.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

este derecho es **necesario un adecuado y eficiente registro y, por ende, un sistema de identificación de todas las personas¹²⁵ que les permita el goce de sus derechos y su inclusión general en la vida de un Estado.**

124. En este mismo sentido, aunque la titularidad de derechos traiga consigo la personalidad jurídica, no sólo se trata de declararlo, sino también de tornarlo operativo. Por ello, se puede afirmar que el derecho a la personalidad jurídica tiene dos dimensiones: una material y otra formal, ambas son necesarias para la materialización y el reconocimiento efectivo del derecho fundamental¹²⁶.

125. La dimensión material tiene que ver con la efectiva titularidad de los derechos de la persona. El derecho a la personalidad implica el reconocimiento de que la persona es titular de derechos y obligaciones en el ordenamiento jurídico¹²⁷. Por su parte, la dimensión formal o instrumental refiere a contar con las herramientas y condiciones para ejercer el derecho del que la persona es titular. Esta dimensión reconoce que la titularidad del derecho resultará inoperante o ilusoria si la persona carece del medio o instrumento para acreditarlo y, por tal motivo se ve privado, *de iure* o *de facto*, de personalidad ante el orden jurídico, o, por lo menos, de legitimación para asumir las consecuencias de la personalidad –particularmente en la medida en la que éstas implican derechos de los que depende su desarrollo y su bienestar–.

126. Algunos medios o instrumentos a los que se refiere esta dimensión serían el acta de nacimiento, alguna identificación oficial o cualquier cartilla o documento necesario para acceder a los servicios del Estado y ejercer los derechos frente a terceros, los cuales pueden depender de cada país o territorio.

¹²⁵ Álvarez, Rosa María. *Derecho a la identidad*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2018, pág. 122.

¹²⁶ Para estas consideraciones, nos basaremos en el voto razonado de Sergio García Ramírez en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos *Comunidad Sawhoyamaxa vs. Paraguay* del 29 de marzo de 2006.

¹²⁷ Corte Interamericana. *Sentencia Comunidad Sawhoyamaxa vs. Paraguay* del 29 de marzo de 2006, serie C. no. 146, voto razonado de Sergio García Ramírez, párrafo 26.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

127. Es así como la disposición de dicho medio o instrumento, cualquiera que sea éste, es una condición implícita para la efectividad del reconocimiento explícito del derecho a la personalidad y los derechos derivados¹²⁸. Bajo esta concepción, con el ejercicio de la personalidad jurídica existe mayor garantía de acceso a otros derechos, tal y como la salud, la educación, el trabajo y otros derechos sociales, económicos y culturales¹²⁹.

128. Los organismos internacionales han afirmado que este derecho requiere de un tratamiento permanente (no limitado a campañas temporales de registro) e integral (no limitado a las estadísticas vitales, sino a otros servicios)¹³⁰, pues, de otra forma, se hace al individuo vulnerable frente al Estado o particulares. Del contenido del derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica se infiere también el correlativo deber general del Estado de procurar los medios y condiciones jurídicas para que ese derecho pueda ser ejercido libre y plenamente por sus titulares¹³¹. Este deber es fundamental, sobre todo, frente a las personas que se encuentran ya en una situación de vulnerabilidad.

129. En este sentido, en el caso de la *Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*¹³² la Corte Interamericana reconoció que la falta de acceso adecuado a documentos de identidad de personas en situación de vulnerabilidad y discriminación se trata de una vulneración directa al derecho a la personalidad jurídica. Por ello, el Estado se encuentra especialmente

¹²⁸ Corte Interamericana. *Sentencia Comunidad Sawhoyamaya vs. Paraguay* del 29 de marzo de 2006, serie C. no. 146, voto razonado de Sergio García Ramírez, párrafo 27.

¹²⁹ Álvarez, pág. 118. Op.cit.

¹³⁰ Organización de Estados Americanos. *Informe final sobre Registro Civil y Derecho a la Identidad*. <https://www.oas.org/es/sap/docs/puica/Informe%20final%20encuentro%20madrid%202.2.pdf>, pág. 3

¹³¹ Corte Interamericana. *Caso Radilla Pacheco Vs. México*. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 156.

¹³² En el caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya contra Paraguay, la Corte Interamericana estudió una situación de reivindicación territorial y las implicaciones de este hecho en la posibilidad de los miembros de la comunidad. Para acceder a la propiedad y la posesión de sus tierras. En este sentido, consideró que la causa surgía de la falta de registro y documentación oficial acerca de la existencia de varios miembros de la comunidad, lo cual implicó una violación a su derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

obligado a garantizar a aquellas personas en situación de vulnerabilidad, marginación y discriminación, las condiciones jurídicas y administrativas que les aseguren el ejercicio de su personalidad jurídica, en atención al principio de igualdad ante la ley¹³³”.

130. Con respecto al reconocimiento de la personalidad jurídica de migrantes y personas en situación de movilidad, el objetivo cuarto del *Pacto mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular* establece el compromiso estatal de velar por que todos los migrantes tengan pruebas de su identidad jurídica y la documentación adecuada, como medio de empoderarlos para que ejerzan efectivamente sus derechos humanos¹³⁴.

131. Por su parte, el *Pacto Mundial sobre los refugiados* incluye, como medida propicia para la protección de las personas solicitantes de la condición de refugiados, su registro e identificación, pues reconoce que estas políticas facilitan el acceso a la asistencia y la protección básica¹³⁵. Así, los Estados Parte del Pacto se han comprometido a inscribir individualmente y proveer de documentos a quienes soliciten protección como refugiados, lo antes posible a su llegada¹³⁶.

132. De esta forma, en los pactos mundiales se ha instado a que los Estados aprovechen las prácticas locales que faciliten, entre otras cuestiones, la interacción con las autoridades y el acceso a los servicios pertinentes, expidiendo a todas las personas, incluidos los migrantes, tarjetas de registro

¹³³ Corte Interamericana, *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya v. Paraguay*, sentencia de 29 de marzo de 2006, párr. 189.

¹³⁴ Pacto mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Documento oficial de la Asamblea General de la ONU, resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2018, objetivo 4, párrafo 20.

¹³⁵ Pacto Mundial sobre los refugiados. Documento oficial de la Asamblea General de la ONU, suplemento núm. 12 (A/73/12 (Parte II), agosto de 2018, introducción, párrafo 58. En similares términos, La *Declaración de Nueva York para los refugiados y los migrantes* señala que los estados procederán a inscribir individualmente y proveer de documentos a quienes soliciten protección como refugiados. Véase *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*. Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de septiembre de 2016. Anexo I. Marco de respuesta integral para los refugiados, párrafo 5, inciso d).

¹³⁶ Pacto Mundial sobre los refugiados. Documento oficial de la Asamblea General de la ONU, suplemento núm. 12 (A/73/12 (Parte II), agosto de 2018, párrafo 5d.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

con datos personales básicos (aunque esas tarjetas no den derecho a obtener la ciudadanía, ni la residencia)¹³⁷.

(iii) Obligaciones estatales y la garantía del ejercicio efectivo de los derechos a la salud, al trabajo y otros derechos sociales y económicos

133. Esta Primera Sala ha resaltado en diversas ocasiones que, conforme al artículo 1º constitucional, todas las autoridades –de carácter legislativo, ejecutivo o judicial–, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos fundamentales, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, brindando siempre la protección más amplia a cualquier persona en territorio nacional. Ello incluye a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, entre ellos, el derecho a la salud, a la educación y al trabajo.

134. Ahora bien, con respecto a personas en situación de movilidad, en la *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes* se ha señalado que los Estados deberán prestar asistencia a los migrantes, en la medida de lo posible, a partir de los servicios nacionales y locales de salud, educación, servicios sociales y protección de la infancia¹³⁸. Por su parte, el *Pacto mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular* señala el compromiso estatal de proporcionar a los migrantes acceso a servicios básicos –como salud y educación– de manera que puedan ejercer sus

¹³⁷ Pacto mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Documento oficial de la Asamblea General de la ONU, resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2018, objetivo 4, párrafo 20, inciso g).

En este sentido, como buena práctica internacional en materia de refugiados, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha destacado el caso de Uruguay, que otorga tanto a personas refugiadas y solicitantes de asilo un documento de identidad en los mismos términos y con las mismas características que el que recibe cualquier nacional o residente, evitando, así situaciones de discriminación y limitaciones en el ejercicio de derechos. Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos. *Movilidad humana, estándares interamericanos*, Organización de los Estados Americanos, documento 46/15, 2015.

¹³⁸ *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*. Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de septiembre de 2016. Anexo I. Marco de respuesta integral para los refugiados, párrafo 7 inciso b).

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

derechos fundamentales de manera efectiva, independientemente de su estatus migratorio¹³⁹.

135. Adicionalmente, se debe señalar que la propia *Ley de Migración*—sobre todo, en su artículo 8¹⁴⁰— reconoce que todos los migrantes, independientemente de su situación migratoria tienen derecho a la educación y a la salud. En este sentido, la normativa también señala que, en la prestación de servicios educativos y médicos, ningún acto administrativo establecerá restricciones al extranjero, mayores a las establecidas de manera general para los mexicanos.

136. En cuanto al derecho al trabajo, la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*¹⁴¹ señala que el Estado deberá proteger a las personas migrantes y sujetas de protección internacional, asegurar la igualdad de trato con respecto a las personas nacionales en lo que se refiere a la remuneración y otras condiciones de trabajo (art. 25.1), así como con respecto al acceso a la seguridad social (art. 27) y deberá aplicar los derechos laborales de los trabajadores migratorios con independencia de su estatus migratorio (art. 25.2 y 3)¹⁴².

¹³⁹ Pacto mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de diciembre de 2018, objetivo 15, párr. 31.

¹⁴⁰ **Artículo 8.** Los migrantes podrán acceder a los servicios educativos provistos por los sectores público y privado, independientemente de su situación migratoria y conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Los migrantes tendrán derecho a recibir cualquier tipo de atención médica, provista por los sectores público y privado, independientemente de su situación migratoria, conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Los migrantes independientemente de su situación migratoria, tendrán derecho a recibir de manera gratuita y sin restricción alguna, cualquier tipo de atención médica urgente que resulte necesaria para preservar su vida.

En la prestación de servicios educativos y médicos, ningún acto administrativo establecerá restricciones al extranjero, mayores a las establecidas de manera general para los mexicanos.

¹⁴¹ La Convención fue adoptada el 18 de diciembre de 1990 y entró en vigor el 1 de julio de 2003. El tratado tiene como base los textos 97 y 143 sobre los trabajadores migrantes de la Organización Internacional del Trabajo. México lo firmó el 22 de mayo de 1991 y lo ratificó el 8 de marzo de 1999.

¹⁴² Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afectan a personas migrantes y sujetas de protección internacional, pág. 103.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

137. De este modo, **la calidad migratoria de una persona no puede constituir, de manera alguna, una justificación para privarla del goce y ejercicio de su derecho al trabajo.** El migrante, al asumir una relación de trabajo, adquiere derechos por ser trabajador, que deben ser reconocidos y garantizados. En este sentido, los trabajadores, al ser titulares de los derechos laborales, deben contar con todos los medios adecuados para ejercerlos¹⁴³. Esto también se reconoce en el ámbito regional, pues, en la *Declaración de Cartagena sobre refugiados*, los Estados se comprometieron a fortalecer los programas de protección y asistencia a los refugiados, sobre todo en los aspectos de salud, educación, trabajo y seguridad¹⁴⁴.

138. Si bien, con este recuento se observa un compromiso estatal y una obligación jurídica plasmada en la normativa nacional de proteger, respetar y garantizar los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales a las personas migrantes, incluyendo a las personas solicitantes de la condición de refugiado, los quejosos se duelen de que han encontrado obstáculos importantes para materializarlos, pues muchos de los servicios que, en este sentido, brinda el Estado, requieren para su acceso contar con Clave Única de Registro de Población. Por lo tanto, desde su óptica, el artículo 59 de la *Ley de Migración* tiene como efecto una discriminación de hecho e indirecta en su goce de estos derechos.

139. Esta Primera Sala observa que, en aquellos casos en los que se encuentren en discusión distinciones entre nacionales y migrantes para el acceso a derechos económicos, sociales y culturales, quien imparte justicia deberá tener en cuenta el principio de no discriminación. En estos casos, además, el criterio que se debe primar es que **es el Estado quien se encuentra en mejores condiciones** para demostrar que la distinción –legal o fáctica–; esta pauta es consistente con el principio de no discriminación y,

¹⁴³ Corte Interamericana de Derechos Humanos- Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, párrafo 134 y 160.

¹⁴⁴ Declaración de Cartagena sobre refugiados, II. Inciso h).

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

por lo tanto, se deberá **invertir la carga de la prueba** acerca de la legitimidad de la distinción¹⁴⁵.

140. Antes de realizar el análisis de la medida, es importante realizar consideraciones adicionales sobre el **principio de efecto útil**. Un Estado que ha ratificado un tratado de derechos humanos debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar el fiel cumplimiento de las obligaciones asumidas. Este deber general implica que las medidas de derecho interno han de ser efectivas y, con ello, que el Estado debe adoptar medidas generales de manera progresiva y medidas de carácter inmediato para la consecución de los derechos fundamentales de las personas bajo su jurisdicción¹⁴⁶.

141. La realización de medidas progresivas significa que los Estados tienen la obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, sin privarles en ningún momento de contenido específico, ni aplazar indefinidamente la adopción de medidas para hacer efectivos los derechos en cuestión. Asimismo, se impone, por tanto, la obligación de no regresividad frente a la realización de los derechos alcanzados.

142. Por otra parte, las obligaciones de carácter inmediato consisten en adoptar medidas eficaces, a fin de garantizar el acceso sin discriminación a las prestaciones reconocidas para cada derecho. Dichas medidas deben ser adecuadas, deliberadas y concretas en aras de la plena realización de tales derechos¹⁴⁷.

143. En virtud de lo anterior, las obligaciones convencionales de respeto y garantía, así como de adopción de medidas de derecho interno resultan

¹⁴⁵ Véase el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afectan a personas migrantes y sujetas de protección internacional, pág. 102.

¹⁴⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos- Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, párrafo 77.

¹⁴⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Poblete Vilches y otro vs Chile. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C No 349.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

fundamentales para alcanzar su efectividad, lo cual no depende exclusivamente de la promulgación de disposiciones constitucionales o legislativas, sino que los Estados deben realizar actividades concretas para que las personas bajo su jurisdicción puedan disfrutar y ejercer sus derechos¹⁴⁸.

(iv) Análisis de la regularidad constitucionalidad del artículo 59 de la Ley de migración

144. Una vez sentado lo anterior, se transcribe el artículo impugnado:

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

Los solicitantes de asilo político, reconocimiento de la condición de refugiado, que sean determinados como apátridas o que se les otorgue protección complementaria, obtendrán su tarjeta de residencia permanente a la conclusión del procedimiento correspondiente.

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

Los requisitos y procedimientos para obtener la tarjeta de residencia correspondiente serán establecidos en el Reglamento.

145. Desde la demanda de amparo, los quejosos alegaron la inconstitucionalidad del precepto; sin embargo, el juez de distrito consideró que el precepto es constitucional porque, si bien es cierto que otorga una diferencia de trato respecto del acceso a la CURP a los residentes frente a los visitantes por razones humanitarias, ésta supera un escrutinio ordinario. En este sentido –estimó– se trata de una distinción de acceso consistente con la finalidad de la CURP –mantener un registro certero para facilitar el diseño e implementación de una política demográfica– y un medio

¹⁴⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos- Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, párrafo 78 y 79.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

instrumentalmente apto, pues los visitantes no tienen certeza respecto a la temporalidad de su permanencia.

146. Asimismo, el juez señaló que la medida es proporcional, pues responde al arraigo que tienen los grupos comparados en el territorio nacional; además de que la falta de acceso a la CURP no limita ni directa ni indirectamente la titularidad de los derechos fundamentales –salud, personalidad jurídica, trabajo, etc.– de las personas migrantes, incluyendo los solicitantes del reconocimiento de la calidad de refugiados, tal y como se desprende de su reconocimiento expreso en la *Ley de Migración*.

147. Al respecto, la autoridad responsable señaló que no existía ni siquiera un término de comparación frente al cual pudiera existir un tratamiento desigual, esto es, que, conforme a la Ley, los residentes y los visitantes por razones humanitarias no están en igualdad de condiciones, por lo que se justifica la falta de acceso a la CURP.

148. Por su parte, los quejosos, en sus agravios, argumentaron que el juez de distrito fue omiso en estudiar la funcionalidad de la CURP y si la exclusión de ésta en perjuicio de los visitantes por razones humanitarias se encuentra justificada y es proporcional. De haber procedido de esta manera, se hubiera concluido que las diferencias jurídicas de las categorías de residentes y visitantes por razones humanitarias no justifican la exclusión de la CURP para el segundo grupo. Sobre todo, porque la CURP es el documento idóneo para actuar frente a la Administración Pública Federal y acceder a sus servicios, por lo que su falta de acceso vulnera el derecho al reconocimiento de la identidad y personalidad jurídica, así como el ejercicio efectivo de otros derechos.

149. Ahora bien, de lo narrado es posible advertir que la parte quejosa se duele esencialmente de lo siguiente: primero, de que la norma impugnada atenta en contra de la igualdad en la ley y, en consecuencia, genera actos discriminatorios directos, y, segundo, dada la funcionalidad del CURP, también atenta contra la igualdad sustantiva de un grupo social en situación

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

de vulnerabilidad, de manera que les impide de hecho gozar y ejercer ciertos derechos fundamentales que les están reconocidos, como el reconocimiento de su personalidad jurídica, su derecho al trabajo, a la salud, entre otros. **Estos argumentos son esencialmente fundados.**

150. Esta Primera Sala ha reconocido que, entre la infinidad de formas que puede adoptar la discriminación normativa, las más comunes son la exclusión tácita y la diferenciación expresa. La discriminación por exclusión tácita de un beneficio tiene lugar cuando el legislador crea un régimen jurídico que implícitamente y, de forma injustificada, excluye de su ámbito de aplicación a un supuesto de hecho equivalente al regulado en la disposición normativa, lo que suele ocurrir cuando se establece a un determinado colectivo como destinatario de un régimen jurídico, sin hacer mención alguna de otro que se encuentra en una situación equivalente¹⁴⁹.

151. Sin embargo, al analizar una norma, es labor de los jueces y las juezas observar el precepto en conjunto con el sistema jurídico, de manera que se pueda determinar si una norma efectivamente excluye de manera tácita a un grupo poblacional de cierto beneficio, o si se está ante una laguna jurídica que se puede colmar interpretando sistemáticamente el conjunto de normas existentes, de modo que comprendan el supuesto que se les presenta¹⁵⁰.

¹⁴⁹ Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tesis aislada 1a. CCCLXIX/2015 (10a.), décima época, Libro 24, noviembre de 2015, Tomo I, pág. 980, número de registro 2010500, con rubro: **IGUALDAD ANTE LA LEY. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR ESTE DERECHO FUNDAMENTAL POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA.**

¹⁵⁰ Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tesis aislada 1a. XIX/2018 (10a.), décima época, Libro 52, marzo de 2018, Tomo I, pág. 1095, número de registro 2016420, con rubro y texto: **DIFERENCIAS ENTRE LAS LAGUNAS NORMATIVAS Y LAS OMISIONES LEGISLATIVAS.** Existe una laguna normativa cuando el legislador no regula un supuesto de hecho específico, de tal forma que un caso concreto comprendido en ese supuesto no puede ser resuelto con base en normas preexistentes del sistema jurídico. En cambio, una omisión legislativa se presenta cuando el legislador no expide una norma o un conjunto de normas estando obligado a ello por la Constitución. Así, mientras las lagunas deben ser colmadas por los jueces creando una norma que sea aplicable al caso (o evitando la laguna interpretando las normas existentes de tal forma que comprendan el supuesto que se les presenta), una omisión legislativa no puede ser reparada unilateralmente por los tribunales, pues éstos no tienen competencia para emitir las leyes ordenadas por la Constitución, por lo que es el órgano legislativo quien debe cumplir con su deber de legislar.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

152. En este sentido, cabe recordar dos cuestiones: primero, el parámetro de regularidad constitucional del derecho a la igualdad y a la no discriminación es un principio que rige todo el sistema jurídico, nacional e internacional, así como las prácticas y compromisos del Estado, en virtud de su carácter de *ius cogens*. Este principio también tiene una dimensión interpretativa –que se infunde por el criterio *pro persona*– por lo que, si es posible conforme a los métodos de interpretación existente –y en tanto esa interpretación no valide normas estigmatizantes, que atenten contra la dignidad humana o que incluyan injustificadamente categorías sospechosas– **se deberá preferir acudir a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos fundamentales e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida si se busca establecer restricciones a su ejercicio.**

153. En segundo lugar, y como se rescató previamente, el 18 de junio de 2018 fue publicada una reforma al *Instructivo Normativo para la Asignación de la Clave Única de Registro de Población*, en la cual se añadió como supuesto de asignación de la CURP a los extranjeros solicitantes de la condición de refugiado y protección complementaria.

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

155. Lo anterior se relaciona con la **interpretación conforme**, por la cual, antes de considerar inconstitucional una norma jurídica, deben agotarse todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

compatible con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que, de ser posibles varias interpretaciones de la disposición, debe preferirse la que salve la aparente contradicción con la Constitución. En ese sentido, un presupuesto indispensable para que esas técnicas hermenéuticas puedan aplicarse es que la asignación de significado a la norma jurídica sea fruto de una interpretación válida, es decir, la derivada de algún método de interpretación jurídica ya sea el gramatical, el sistemático, el funcional, el histórico o algún otro¹⁵¹.

156. Así pues, es importante hacer patente que el artículo impugnado – sobre todo, el tercer párrafo– admite diversas interpretaciones. Por un lado, se puede entender que prevé únicamente la posibilidad de obtener la CURP a los residentes temporales y permanentes, en exclusión tácita de otras calidades migratorias –como lo son los visitantes por razones humanitarias–. En este sentido se interpretó el artículo por las autoridades responsables y por el juez de distrito.

157. Sin embargo, el precepto también admite una diversa interpretación: que sólo establece el momento en que los residentes –temporales o permanentes– obtienen su CURP, sin que esto implique una prohibición, limitación o exclusión para que una persona con una condición migratoria regular distinta –como los visitantes por razones humanitarias– la obtengan a través de otro procedimiento¹⁵².

158. Esta Primera Sala considera que **es a partir de esta segunda interpretación que deben sentarse las pautas para determinar** el acceso de los quejosos y el grupo al que pertenecen a la CURP, en atención al

¹⁵¹ Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tesis aislada 1a. CCLXIII/2018 (10a.), décima época, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, pág. 337, número de registro 2018696, con rubro: **INTERPRETACIÓN CONFORME Y PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU APLICACIÓN TIENE COMO PRESUPUESTO UN EJERCICIO HERMENÉUTICO VÁLIDO**. Véase también *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tesis jurisprudencial 1a./J. 37/2017 (10a.), décima época, Libro 42, mayo de 2017, Tomo I, pág. 239, número de registro 2014332, con rubro: **INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA**.

¹⁵² Una interpretación similar se sostuvo por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 346/2019.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

parámetro de regularidad constitucional, a las demás normas en el sistema, a las obligaciones estatales en relación con los derechos que se estiman vulnerados, a la función del instrumento poblacional y el contexto de las personas solicitantes de la condición de refugiado, así como a los compromisos y la práctica del Estado Mexicano en materia migratoria.

159. En este sentido, esta Sala desarrollará, por una parte, la interpretación teleológica, armónica y sistemática de la norma, y, por otra parte, la interpretación funcional de la misma.

a) Interpretación teleológica, armónica y sistemática con el parámetro constitucional y las demás normas del orden jurídico mexicano

160. Como se ha hecho patente en esta sentencia, todos los Estados tienen el derecho de establecer políticas y leyes en materia migratoria con libertad configurativa. Sin embargo, al hacerlo, deben respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas migrantes, sobre todo, de los más vulnerables, como lo son las personas solicitantes de la condición de refugiado.

161. A esta población, además, se le debe respetar el derecho a buscar y a recibir asilo en condiciones dignas, con un acceso, efectivo reconocimiento y garantía de sus derechos fundamentales –esto, en atención a las obligaciones correlativas en la materia–. Entre estos derechos encontramos la igualdad y no discriminación, el derecho a la personalidad jurídica, al trabajo, a la salud, entre otros.

162. Esto es consistente con la finalidad de la norma impugnada pues, desde la Exposición de Motivos de la Ley de Migración, se señaló que el Estado mexicano tiene la obligación de garantizar igualdad de trato a los extranjeros con respecto a las personas nacionales para el ejercicio de todos sus derechos, independientemente de su situación migratoria (lo cual permite sentar una comparación entre todas las categorías). De esta forma, derechos fundamentales como el acceso a los servicios educativos y a la salud, a la procuración e impartición de justicia, a la unidad familiar, a la información o al

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

reconocimiento de su personalidad jurídica se deben garantizar a los migrantes, sin importar su situación migratoria¹⁵³.

163. Sin embargo, estas garantías no sólo se reducen a un mero reconocimiento formal, sino que, para darle efecto útil a los tratados internacionales en la materia y cumplir con las obligaciones estatales, el Estado debe dar las condiciones propicias para ello, lo cual, en este caso, es consistente con el derecho al reconocimiento de la identidad o personalidad jurídica en su faceta instrumental.

164. Al respecto cabe recordar que la CURP es una forma de acceso a ciertos ámbitos institucionales esenciales para el ejercicio de distintos derechos. El negar acceso a este medio instrumental o supeditarlo a una calidad migratoria de estancia no parece consistente con las obligaciones estatales, ni con los derechos fundamentales de las personas solicitantes de la condición de refugiado, sobre todo, porque de esa manera, se asignarían resultados desiguales sin justificación razonable. En estos términos, se destaca lo señalado por el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, en sus observaciones del 2017 sobre México¹⁵⁴:

27. Inquietan al Comité informes según los cuales los migrantes con estancias por razones humanitarias enfrentan obstáculos para recibir la Clave Única de Población (CURP), que es un requerimiento para acceder a derechos y beneficios sociales.

28. El Comité recomienda que el Estado parte tome medidas inmediatas para facilitar el acceso de los migrantes y solicitantes de la condición de refugiados con estancias por razones humanitarias a la CURP, en línea con los artículos 25 y 27 de la Constitución mexicana.

165. Si bien, a partir del Instructivo Normativo de 2018 se les dio materialidad a estos derechos para este grupo poblacional, esto no significa que el acceso a la CURP de las personas solicitantes de la condición de

¹⁵³ Exposición de motivos Ley de Migración

¹⁵⁴ *Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de México. 27 de septiembre de 2017* https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/CMW_C_MEX_CO_3_25926_S.pdf, párr. 27 y 28.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

refugiados provenga únicamente de este instrumento, pues, conforme a las consideraciones anteriores, su fundamento encuentra cabida en el parámetro de regularidad constitucional. Sin embargo, este instrumento aporta a una lectura armónica y sistemática del orden jurídico mexicano que es consistente con la finalidad perseguida por el legislativo.

166. Dar una interpretación distinta al artículo 59 de la Ley de Migración— como sería reconocer que establece una restricción tácita al acceso de una clave que permite el ejercicio efectivo de otros derechos fundamentales— sería incompatible con la Constitución y los criterios jurisprudenciales sostenidos por esta Suprema Corte de Justicia, que exigen que este tipo de limitaciones se encuentren expresamente en ley, persigan un objetivo constitucionalmente válido y cumplan con los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

167. En este sentido, le asiste la razón a la quejosa cuando señala que no basta con que los derechos fundamentales estén reconocidos en el orden normativo mexicano, sino que hay una serie de dimensiones constitucionales para determinar si las personas efectivamente tienen el goce de este derecho y puedan ejercerlo: entre ellos se encuentra la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la calidad de los derechos.

168. En relación con **la accesibilidad**, se trata de asegurar que los medios por los cuales se materializa un derecho sean accesibles para todas las personas, sin discriminación alguna. La accesibilidad supone por lo menos estas dimensiones: la información, la no discriminación, la accesibilidad económica (asequibilidad) y la accesibilidad física. Al respecto, los derechos fundamentales de los quejosos no están siendo garantizados si su ejercicio a través de los medios estatales propicios no es accesible en situación de igualdad, por una cuestión de documentación o instrumentalización de su derecho a la personalidad jurídica.

169. Asimismo, el Estado estaría incumpliendo sus obligaciones frente al trato a personas migrantes, pues, como se vio anteriormente, éste debe

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

abstenerse de realizar acciones que directa o indirectamente creen situaciones de discriminación *de iure* o *de facto*, que tengan como consecuencia la discriminación directa o indirecta de las personas migrantes; adoptar las medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en perjuicio de los migrantes, y, hacer distinciones objetivas y razonables entre migrantes y sus calidades migratorias sólo cuando estén de acuerdo con los derechos humanos y el principio pro persona¹⁵⁵.

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

b) Interpretación funcional y a partir del contexto de las personas solicitantes de la condición de refugiado

171. Como se ha mencionado, la CURP es una herramienta del Estado Mexicano que tiene, en esencia, una doble naturaleza de acuerdo con su desarrollo normativo: una registral y otra como llave de acceso a los servicios que otorga la Administración Pública Federal. En este sentido, los quejosos alegan que la CURP, según la normativa específica, es un requisito de acceso efectivo al ejercicio de ciertos derechos, como, por ejemplo, la salud¹⁵⁶ y el trabajo.

¹⁵⁵ *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afectan a personas migrantes y sujetas de protección internacional*

¹⁵⁶ El artículo 77 bis 7. de la ley General de Salud señala lo siguiente- “Para ser beneficiario de la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados a que se refiere el presente Título, se deberán reunir los requisitos siguientes: (...) III. Contar con Clave Única de Registro de Población. En caso de no contar con dicha clave, podrá presentarse acta de nacimiento, certificado de nacimiento o los documentos que se establezcan en las disposiciones reglamentarias.”

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

172. Para determinar si, como resultado de la aplicación de la norma impugnada –y aquellas derivadas–, se genera un impacto desproporcionado en personas o grupos en situación de desventaja histórica, en específico, de las personas solicitantes de la condición de refugiado, **es necesario introducir factores contextuales o estructurales en el análisis de la discriminación**¹⁵⁷. En este sentido, al hacer una interpretación funcional, los jueces y juezas deben observar no sólo los ‘usos’ de la norma impugnada y sus elementos –según la concepción del legislador y los usuarios que la aplican–, sino también los aspectos sociales, contextuales, etc., que se relacionan con ella.

173. Para realizar el análisis de la norma impugnada, es conveniente mostrar algunos datos que permiten la contextualización del tema sujeto a revisión. De acuerdo con cifras de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), el número de personas solicitantes de la condición de refugiado en México en los últimos años se ha incrementado exponencialmente, pasando de 811 en 2012; 2,137 solicitantes en 2014, a 14,619 en 2017; 29,634 durante el 2018, y hasta el 30 de septiembre de 2019, el número de solicitantes ascendía a 54,377¹⁵⁸.

174. La *Encuesta sobre la Población Refugiada en México de 2017* (ENPORE) –a cargo de la COMAR– arrojó que, a pesar de que el marco

Sin embargo, del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Protección social en salud, en su artículo 42 vigente, fracción III, se desprende que “En caso de que los solicitantes no cuenten con la Clave Única de Registro de Población, se solicitará el acta de nacimiento como documento temporal y con el propósito de que los regímenes estatales apoyen en la gestión ante las autoridades correspondientes para que otorguen las facilidades necesarias para su obtención” y, si bien se señala que la carencia temporal de dicha documentación no es impedimento para incorporar a una persona al sistema de salud, el registro será hasta por un periodo de noventa días, transcurrido el cual, se tendrá por no presentada la solicitud.

¹⁵⁷ Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tesis aislada 1a. CXXI/2018 (10a.), décima época, Libro 58, septiembre de 2018, Tomo I, pág. 841, número de registro 2017989, con rubro: **DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O NO EXPLÍCITA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE EL ANÁLISIS DE FACTORES CONTEXTUALES Y ESTRUCTURALES.**

¹⁵⁸ II Informe Anual del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS), 2019, Equipos técnicos nacionales del MIRPS, Secretaría Técnica ACNUR-OEA, Oficina Regional del ACNUR, 2019, pág. 50. Véase también *Encuesta sobre la Población Refugiada en México, 2017*, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y Unidad de Política Migratoria, registro e identidad de personas, 2019. ENPORE, pág. 10.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

normativo mexicano establece que las personas solicitantes de la condición de refugiado y las personas refugiadas comparten con los mexicanos el reconocimiento de sus derechos fundamentales, todavía existen retos para que las personas refugiadas puedan acceder de manera efectiva a sus derechos¹⁵⁹.

175. En específico, los resultados de la encuesta arrojaron que los solicitantes de la condición de refugiados y los refugiados encuentran problemas para materializar sus derechos registrales, inscribirse en escuelas o acceder a servicios de salud. Asimismo, el derecho de trabajo encuentra obstáculos en su ejercicio efectivo con el reconocimiento de todas sus prerrogativas. Al respecto, existen barreras legales y administrativas para poder acceder a un trabajo formal, pues, como sucede en otros ámbitos, la documentación con la que cuentan las personas refugiadas y los solicitantes de la condición de refugiado muchas veces no es reconocida por los empleadores¹⁶⁰. Así, sólo el 16.8% de personas solicitantes de la condición de refugiadas tiene un empleo formal en México, a pesar de haberlo necesitado para subsistir y haberlo buscado activamente¹⁶¹.

176. Las personas refugiadas y los solicitantes de asilo que fueron encuestadas **identificaron como una de las barreras para acceder a sus derechos el no contar con CURP**. En específico, en materia de educación, se señaló que no lograron materializar su acceso a la educación, entre otras razones, por la falta de documentos que le solicitaba la escuela, como actas de nacimiento mexicanas, identificación mexicana o la Clave Única de Registro de Población (CURP)¹⁶².

¹⁵⁹ Encuesta sobre la Población Refugiada en México, 2017, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y Unidad de Política Migratoria, registro e identidad de personas, 2019. ENPORE, pág. 93.

¹⁶⁰ Encuesta sobre la Población Refugiada en México, 2017, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y Unidad de Política Migratoria, registro e identidad de personas, 2019. ENPORE, pág. 53

¹⁶¹ ENPORE, pág. 92 y 102. Véase también Macías Delgado, pág. 19 y 20.

¹⁶² ENPORE, pág. 71.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

177. Adicionalmente, también se puede señalar que los solicitantes de la condición de refugiado viven un proceso largo antes de que se les reconozca definitivamente su situación, tiempo en el cual deben encontrar medios para subsistir. En este sentido, el 66% de las personas que en el 2017 fueron reconocidas como refugiados señalan el trámite burocrático y las demoras en el proceso como uno de los mayores problemas que tuvieron en el proceso para obtener el reconocimiento de su estatuto por parte del Estado¹⁶³.

178. En este sentido, incluso cuando las personas ya fueron reconocidas con el estatuto de refugiados, la mayoría (50.6%) de ellas afirman haberse sentido discriminadas en algún momento. Las principales razones que citaron las personas encuestadas para ello son la nacionalidad (91.8%), alguna discapacidad física (12.6%), raza (6.3%), identidad u orientación sexual (1.9%) y otras causas, tales como tatuajes o por su acento (14.5%)¹⁶⁴.

179. Si bien se dijo anteriormente que el Estado se encuentra en mejores condiciones para demostrar si la distinción –legal o fáctica– es consistente con el principio de no discriminación –y, por lo tanto, se invierte la carga de la prueba–, esta Suprema Corte encuentra suficiente sustento fáctico para afirmar que **las personas solicitantes de la condición de refugiado se encuentran en un estado especial de vulnerabilidad y que, a pesar de que cuentan con derechos reconocidos, se han visto imposibilitados para acceder a ellos y ejercerlos efectivamente** en condiciones de igualdad, sobre todo, por barreras administrativas, sociales y culturales.

c) Interpretación a partir de la práctica del Estado Mexicano en materia migratoria

180. Por último, con respecto a la práctica del Estado mexicano, es importante destacar que uno de los ejes de actuación del gobierno mexicano ante el Marco Integral (MIRPS) es “**garantizar el derecho a la identidad** de las personas solicitantes de la condición de refugiado, refugiadas y beneficiarias de protección complementaria, **a partir de la expedición de la**

¹⁶³ ENPORE, pág. 40.

¹⁶⁴ ENPORE, pág. 84.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

CURP –temporal y/o permanente–; fortalecer la gestión, implementación y capacitación, así como realizar las modificaciones normativas necesarias para que se asigne la CURP de la manera más eficiente y sencilla posible”¹⁶⁵.

181. En este sentido, el gobierno mexicano –en el marco del Foro Mundial sobre los Refugiados– ha reconocido como uno de sus logros la emisión de la CURP temporal, como documentación individual para las personas solicitantes de refugio admitidos por la COMAR. Se ha considerado que esta herramienta les facilita el acceso a servicios estatales de atención de la salud, educación, inscripción al servicio de administración tributaria, así como servicios financieros, acceso al trabajo en el sector formal, entre otros¹⁶⁶.

182. Sentado lo anterior, esta Primera Sala reitera que la CURP tiene un propósito de registro poblacional que conlleva como efecto benéfico facilitar el acceso a ciertos derechos; por lo que, en principio, no sería consistente afirmar que no contar con la CURP pueda restringir totalmente el ejercicio de ningún derecho fundamental. Sin embargo, lo cierto es que, de hecho, la ausencia de la CURP sí ha resultado en barreras para acceder a un ejercicio efectivo de los derechos fundamentales (por lo tanto, el derecho no se reconoce con su dimensión de accesibilidad), por lo que sería contrario a la protección reforzada de las personas en situación de vulnerabilidad exigir que éstas litiguen de manera individual el acceso a distintos derechos cuando existe una medida más protectora de sus derechos disponible.

183. Por lo tanto, las obligaciones estatales se traducen en eliminar o aligerar todos aquellos obstáculos que puedan impedir que una persona goce y ejerza efectivamente sus derechos fundamentales. Sería inconsistente reconocer los derechos fundamentales a todas las personas y no admitir que los mismos resultan vulnerados cuando se omite otorgar los medios necesarios o se imponen barreras, de cualquier tipo, para su goce y disfrute,

¹⁶⁵ II Informe Anual del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS), 2019, Equipos técnicos nacionales del MIRPS, Secretaría Técnica ACNUR-OEA, Oficina Regional del ACNUR, 2019, pág. 54, eje 2, compromiso 25.

¹⁶⁶ *Ibid.*

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

en atención al derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica en su dimensión formal.

184. A partir de la interpretación conforme del artículo impugnado se subsana en parte la desigualdad que se puede plantear en la norma respecto de los visitantes por razones humanitarias frente a otras categorías migratorias. Sobre todo, en atención a que, por la función de la CURP, estos grupos se encuentran en posibilidades de comparación¹⁶⁷.

185. Por último, es necesario señalar que el acceso de las personas solicitantes de la condición de refugiado a una Clave Única de Registro de la Población está protegido por el principio de progresividad que rige los derechos fundamentales y su acceso efectivo¹⁶⁸. En este sentido, el principio de progresividad exige una mejora continua del disfrute generalizado de los derechos e implica que su tutela efectiva es un proceso que conlleva el mejoramiento de las condiciones de acceso a los derechos. Así bien, este principio incorpora el de no regresividad, conforme al cual las autoridades quedan vinculadas al grado de avance que tiene la satisfacción de un derecho y no pueden disminuirlo en sus actos futuros¹⁶⁹.

186. Si bien no es factible señalar un derecho fundamental a acceder a la CURP, lo cierto es que, por las condiciones de hecho y normativas actuales del país, ese instrumento poblacional es una materialización del derecho a la personalidad jurídica –en su faceta de formal o instrumental– y una condición generalizada para acceder a diversos derechos frente a la Administración Pública Federal. En consecuencia, la conclusión a la que llega esta Primera

¹⁶⁷ Asimismo, de manera conjunta con el Instructivo Normativo de 2018, se busca dar cumplimiento a las obligaciones estatales frente a los grupos sociales en situación de vulnerabilidad, tal como los solicitantes de la condición de refugiado. Con ello y con el reconocimiento de que la norma analizada puede tener una proyección central sobre el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales garantizados por la Constitución General, se busca impedir que más obstáculos administrativos le hagan gozar y ejercer sus derechos fundamentales, tal y como el reconocimiento de su personalidad jurídica, su derecho al trabajo, a la salud, entre otros.

¹⁶⁸ Cfr. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tesis jurisprudencial 1a./J. 86/2017 (10a.), décima época, Libro 47, octubre de 2017, Tomo I, pág. 191, número de registro 2015306, con rubro: **PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. ES APLICABLE A TODOS LOS DERECHOS HUMANOS Y NO SÓLO A LOS LLAMADOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.**

¹⁶⁹ Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación. *Legislar sin discriminación*, editado por Carlos Sánchez Gutiérrez, octubre de 2013, pág. 27

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

Sala es acorde al parámetro de regularidad constitucional y a la protección reforzada que merecen las personas solicitantes de la condición de refugiado.

VII. RECURSOS DE REVISIÓN ADHESIVOS

187. Conforme a las consideraciones expuestas en esta ejecutoria resultan infundados los agravios formulados por las recurrentes adhesivas, por los que sostienen que los artículos 52 y 59 de la Ley de Migración no resultan violatorios de los derechos de igualdad y no discriminación.

VIII. RESERVA DE JURISDICCIÓN AL TRIBUNAL COLEGIADO

188. De conformidad con el Acuerdo General 5/2013, a esta Suprema Corte le corresponde, exclusivamente, pronunciarse sobre la regularidad constitucional los preceptos que fueron reclamados. Sin embargo, al subsistir los agravios hechos valer en relación con los actos de aplicación de la norma reclamada, procede reservar jurisdicción al Decimonoveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito para que estudie los temas propios de su competencia.

189. Cabe precisar que el tribunal colegiado, al resolver el resto de la materia de la revisión, deberá tomar en cuenta, en lo que resulte aplicable, la interpretación conforme que se ha sostenido en la presente sentencia relativa al artículo 59 de la Ley de Migración y la obligación estatal de dar acceso a la CURP a las personas solicitantes de la condición de refugiado, de manera que se protejan sus derechos a la igualdad y no discriminación, a la identidad y reconocimiento de la personalidad jurídica, así como al acceso efectivo a otros derechos derivados.

IX. DECISIÓN

190. Ante lo parcialmente fundado de los agravios expresados por la parte quejosa y lo infundado de los agravios de la autoridad responsable, esta Primera Sala considera que lo procedente es revocar la sentencia recurrida y

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

conceder en parte la protección constitucional a la quejosa. Por todo lo expuesto, se resuelve:

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

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **ampara y protege** a la parte quejosa, respecto de los actos y por los motivos expuestos en la presente resolución.

TERCERO. Devuélvanse los autos al Decimonoveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito para los efectos precisados en la presente resolución.

CUARTO. Son infundados los recursos de revisión adhesivos.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cuatro votos de los y las ministras Norma Lucía Piña Hernández –quien está con el sentido, pero con salvedades en las consideraciones–, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente) y Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Ausente: ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

AMPARO EN REVISIÓN 114/2020

Firman la ministra Presidenta de la 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.