



AMPARO EN REVISIÓN: *** ADMINISTRATIVO.**
RECURRENTES: ** ***** ***** ***** ***
******* ***** ** ***** ****
******* *******
RECURRENTE ADHESIVO: ** ***** *******

PONENTE: MAGISTRADA GRACIELA M. LANDA DURÁN.
SECRETARIO: JULIO CESAR HURTADO VALENZUELA.

Mexicali, Baja California, acuerdo del Pleno del Segundo Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, correspondiente al veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve.

V I S T O, para resolver, el amparo en revisión
********* administrativo, relativo al juicio de amparo
*********; y,

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Mediante escrito presentado el treinta de noviembre de dos mil dieciocho, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de Baja California, con sede en Tijuana, ****** ***** ***** ******* por conducto de su representante legal, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de las autoridades y por el acto que a continuación se transcriben:

“Autoridades Responsables: Presidente Municipal y Secretario de Seguridad Pública Municipal del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California. Actos reclamados. “El Presidente Municipal de Tijuana, ** ***** ***** *****: Orden verbal de canalizar personas en contexto de migración detenidas por autoridades municipales a las**

autoridades migratorias del Instituto Nacional de Migración. Declaración en conferencia de prensa del 16 de noviembre de 2018" [...] "Los secretarios de Seguridad Pública: *****

***** y *****

Declaración de acatamiento de la orden verbal mencionada, mediante la aplicación del patrón indicado, es decir, realizar canalizaciones al Instituto Nacional de Migración de personas en contexto de migración detenidas por autoridades municipales. Declaración en conferencia de prensa del 16 de noviembre, así como en entrevista del día 26 de noviembre de 2018"

Mediante escrito recibido el **siete de diciembre de dos mil dieciocho**, la parte quejosa aclaró su demanda en los términos siguientes:

"PRIMERO. Los actos que se reclaman al Presidente Municipal de Tijuana son los siguientes:

a) La orden verbal emitida el dieciséis de noviembre de dos mil dieciocho y reiterada en diversas ocasiones, para que las personas migrantes detenidas sean materialmente entregadaso (sic) canalizadas al Instituto Nacional de Migración y esta autoridad sea quien resuelva sobre su situación migratoria.

b) La divulgación pública de información inexacta a la persona migrantes, así como la población en general sobre la aplicación de la ley.

c) La omisión de garantizar que las personas migrantes y la población en general tengan acceso a la información necesaria para comprender la condición y los derechos de los migrantes.

d) La divulgación de mensajes con contenido xenofóbico a la población en general, violatoria de los derechos humanos de las personas migrantes.

[...]

SEGUNDO. Se señala como autoridades ejecutoras al delegado y al Director de Resoluciones Migratorias, adscrito a la Dirección de Control y Verificación, ambos del Instituto Nacional de Migración en Baja California, a quienes se le atribuyen los siguientes actos de ejecución:

a) Recepción de la personas detenidas que le sean materialmente entregadas o canalizadas por cualquier autoridad.



- b) Resolver sobre la situación migratoria de las personas que le son materialmente entregadas o canalizadas por cualquier autoridad, salvo la Policía Federal (en ese supuesto sí está permitido y eso no se reclama, por ser legal).
- c) Informar públicamente sobre la determinación de la situación migratoria de personas migrantes que le son entregadas por autoridades distintas de la Policía Federal...”

SEGUNDO. El ocurso de demanda y su aclaración, fueron admitidos por el Juzgado Primero de Distrito en Materia de Amparo y de Juicios Federales en el Estado, con residencia en Tijuana, por auto de diez de diciembre de dos mil dieciocho y registrado bajo el juicio número *****; seguida la secuela procesal, el cuatro de junio de dos mil diecinueve, el juez federal dictó sentencia en la que, por una parte, negó el amparo y, por otra, concedió para efectos la protección constitucional solicitada.

TERCERO. Inconforme con la anterior resolución, tanto la quejosa **** *****
***** ***** por conducto de su representante legal, como la autoridad responsable ***** *****
** ***** ***** interpusieron recursos de revisión; así como la quejosa también interpuso revisión adhesiva; los cuales, por cuestión de antecedente, se enviaron a este órgano jurisdiccional y por proveído de veintidós de julio de dos mil diecinueve se registraron y se admitieron a

trámite bajo el expediente *********; asimismo se ordenó notificar al agente del Ministerio Público de la Federación adscrito, quien no formuló pedimento.

CUARTO. Por proveído de **catorce de agosto de dos mil diecinueve**, se turnaron los autos a la Ponencia de la Magistrada Graciela M. Landa Durán, para proyecto de resolución.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, de la Constitución General de la República; 81, fracción I, inciso e), 84, de la Ley de Amparo, 37, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y el Acuerdo General 3/2013, emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, aprobado en sesión de veintitrés de enero de dos mil trece, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los circuitos judiciales en que se divide el territorio de la República Mexicana; y al número, jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, modificado y reformado mediante los diversos Acuerdos Generales 31/2014 y 29/2016 del referido Pleno, publicados en



el Diario Oficial de la Federación el treinta de septiembre de dos mil catorce y trece de junio de dos mil dieciséis, respectivamente.

SEGUNDO. Oportunidad de los recursos. Los recursos de revisión planteados fueron presentados dentro del término de diez días que prevé el artículo 86 de la Ley de Amparo, como se advierte del cuadro que se inserta a continuación:

RECURSO DE REVISIÓN QUEJOSA

Resolución recurrida	Fecha de notificación	Surtió efectos	Plazo de 10 días transcurrió	Fecha de presentación del recurso	Días inhábiles
04 de junio de 2019	05 de junio de 2019	06 de junio de 2019	Del 07 al 20 de junio de 2019	20 de junio de 2019	08, 09, 15 y 16 de junio de 2019, por ser sábados y domingos.

RECURSO DE REVISIÓN AUTORIDAD RESPONSABLE

Resolución recurrida	Fecha de notificación	Surtió efectos	Plazo de 10 días transcurrió	Fecha de presentación del recurso	Días inhábiles
04 de junio de 2019	05 de junio de 2019	05 de junio de 2019	Del 06 al 19 de junio de 2019	19 de junio de 2019	08, 09, 15 y 16 de junio de 2019, por ser sábados y domingos.

TERCERO. Oportunidad del recurso adhesivo. El recurso de revisión planteado fue presentado dentro del término de cinco días que prevé el artículo 82 de la Ley de Amparo, como se advierte del cuadro que a continuación se inserta:

Auto admisorio	Fecha de notificación	Surtió efectos	Plazo de 5 días transcurrió	Fecha de presentación del recurso	Días inhábiles
22 de julio de 2019	23 de julio de 2019	24 de julio de 2019	Del 25 al 31 de julio de 2019	19 de julio de 2019	27 y 28 de julio de 2019, por ser sábados y domingos

CUARTO. La resolución recurrida se funda en las siguientes consideraciones:

“Segundo. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo, se estima conveniente fijar de manera clara y precisa los actos reclamados que constituyen la litis efectivamente planteada por la parte quejosa en este juicio de derechos fundamentales, lo anterior partiendo del criterio de ver a la demanda como un todo, por lo que del análisis integral del escrito de demanda y su aclaración, así como de las constancias que obran en el presente juicio y descartando las imprecisiones que pudieran generar confusión, se aprecia que sustancialmente los actos reclamados en esta vía consisten en: -Del Presidente Municipal de Tijuana, Baja California.--- Las declaraciones realizadas en la conferencia de prensa del dieciséis de noviembre de dos mil dieciocho, respecto de las medidas adoptadas en relación con los migrantes que arribaron a la ciudad de Tijuana en noviembre de ese año (integrantes del fenómeno migratorio denominado “Caravana Migrante”).--- Es pertinente destacar que este órgano jurisdiccional no soslaya que en el escrito aclaratorio, la parte quejosa señala también como “actos reclamados” la divulgación de información inexacta sobre la situación de los migrantes, así como la inclusión de un mensaje con contenido xenofóbico y sobre las medidas ilegales adoptadas por el gobierno municipal en relación con los migrantes que cometan faltas administrativas o ilícitos y, por ende, la omisión de garantizar que las personas migrantes y la población de Tijuana tengan acceso a información sobre los derechos de las personas en situación de migración y la forma en que éstas pueden ser puestas a disposición de la autoridad migratoria.--- Sin embargo, se estima que tales cuestiones son materia de los conceptos de violación, pues se trata de apreciaciones y calificativos sobre la constitucionalidad de las conductas desplegadas por la autoridad responsable, lo cual es ajeno a la fijación de la litis, ya que como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación para lograr dicha fijación debe acudirse al análisis íntegro de la demanda (aclaraciones, ampliaciones y anexos), apreciación que deberá realizar sin atender a los calificativos que en su enunciación se hagan sobre su constitucionalidad o inconstitucionalidad.--- Por tanto, atendiendo preferentemente a la intención de la parte promovente y descartando manifestaciones o imprecisiones que generen oscuridad o confusión, de la armonización de lo señalado en



el capítulo de actos reclamados y los datos que sobre los reclamos emanen del escrito inicial y su aclaración, así como de la interpretación en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, se concluye que la fijación de los actos antes destacados es razonable y apegada a la litis del juicio constitucional que, en esencia, consiste en determinar si las declaraciones públicas de dieciséis de noviembre de dos mil dieciocho, emitidas por el Presidente Municipal de Tijuana, Baja California, constituyen o no en una violación de derechos humanos.--- -Del Secretario de Seguridad Pública Municipal de Tijuana, Baja California.--- Las declaraciones realizadas el dieciséis y veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, respecto del cumplimiento dado a las medidas instruidas por el Presidente Municipal.--- -Del Delegado y Director de Control y Verificación Migratoria, ambos del Instituto Nacional de Migración en Baja California (en su denominación correcta).--- La recepción de personas migrantes canalizadas por diversas autoridades (distintas a la Policía Federal).--- Tercero. Son ciertos los actos reclamados a la autoridad responsable Presidente Municipal de Tijuana, Baja California, consistente en las declaraciones realizadas el dieciséis de noviembre de dos mil dieciocho, en conferencia de prensa respecto de los migrantes que arribaron a la ciudad de Tijuana y las medidas adoptadas sobre dicha situación, entre las que se destaca la orden verbal de poner a disposición del Instituto Nacional de Migración a los migrantes detenidos por faltas administrativas, ya que así se desprende del contenido de su informe justificado¹, en el que reconoció haber emitido tales manifestaciones.--- Además, la existencia de dichos actos quedó corroborada con el contenido del video de la conferencia de prensa de dieciséis de noviembre de dos mil dieciocho, agregado a la red social denominada "Facebook", específicamente a la cuenta cuyo titular es el Presidente Municipal de Tijuana, probanza que al no haber sido objetada y existir fiabilidad del método en que fue generado y comunicado su contenido, además de ser posible atribuírsele a dicho servidor público, así como al Secretario de Seguridad Pública Municipal, ya que, se insiste, dicho video fue agregado a la citada red social y de su contenido se advierte que quienes participan en dicha conferencia son, precisamente, las autoridades señaladas como responsables, adquiere valor probatorio pleno en términos de los artículos 197 y 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo y es apta para demostrar la existencia y contenido de

¹ Fojas 128 a 148 bis.

las declaraciones de mérito.--- De igual forma, son ciertos los actos reclamados a la autoridad responsable Secretario de Seguridad Pública Municipal de Tijuana, Baja California, consistentes en las declaraciones realizadas el dieciséis y veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, respecto del cumplimiento dado a la orden verbal por parte del Presidente Municipal de Tijuana, en el sentido de que los migrantes detenidos por faltas administrativas fueran puestos a disposición del Instituto Nacional de Migración, pues así se desprende del contenido de su informe justificado, en el que, implícitamente reconoció haber emitido dichas declaraciones, pero que éstas no debían ser consideradas como actos de autoridad para efectos del juicio de amparo.--- Además, la existencia de la declaración emitida el dieciséis de noviembre de dos mil dieciocho, se corrobora con el contenido del medio de convicción consistente en el video de la conferencia de prensa de la propia fecha, previamente valorado, se advierte que la participación del Secretario de Seguridad Pública Municipal de Tijuana, quien expresamente indicó que los migrantes detenidos con motivo de la comisión de un ilícito eran puestos a disposición del Juez Municipal quien, a su vez, remitía a dichas personas al “INAMI” (Instituto Nacional de Migración) –según tenía entendido- para su posterior deportación al país de origen².--- Finalmente, se tiene por cierto el acto reclamado a las autoridades responsables Delegado y Director de Control y Verificación Migratoria, ambos del Instituto Nacional de Migración en Baja California, consistente en la recepción de personas migrantes canalizadas por diversas autoridades (distintas a la Policía Federal), ya que de sus informes justificados³, aun cuando negaron la existencia de “los actos reclamados” no se advierte que hayan hecho referencia expresa a dicha circunstancia.--- Se afirma lo anterior, pues del contenido de las manifestaciones que efectuaron, se obtiene que éstas tienden a demostrar que en el momento de su ingreso a la estación migratoria sí informaron a los migrantes de los derechos con los que cuentan, pero no refieren qué autoridad o autoridades fueron las que, en su caso, pusieron a su disposición a los extranjeros que ingresaron a dicha estación.--- Por consiguiente, como se anticipó, dado que el acto que se les atribuyó consiste, básicamente, en haber recibido a extranjeros que fueron puestos a su disposición por “autoridades incompetentes” para ello, y sobre dicho aspecto nada se dijo en los informes justificados, con fundamento en el artículo 117 de la Ley de Amparo, se presume cierto el acto

² “Cuando detenemos a alguna de estas personas que comete un ilícito de manera inmediata a través del juez municipal, es puesta a disposición del INAMI y tenemos entendido que van a ser deportados...”

³ Fojas 234 a 236 y 239 a 241.



reclamado de mérito.--- Cuarto. Por ser una cuestión de orden público, se procede al examen de las causas de improcedencia invocadas por las autoridades responsables Presidente Municipal y Secretario de Seguridad Pública Municipal, ambos de Tijuana, Baja California.--- En principio, es dable destacar que aun cuando en el informe justificado rendido por la autoridad responsable Presidente Municipal de Tijuana, Baja California, se hace referencia a cinco capítulos de causales de improcedencia (identificándolos de forma numérica y en apartados independientes), lo cierto es que, con excepción del identificado como “primera causal de improcedencia”, en las restantes secciones, sólo algunas porciones de los argumentos hacen referencia a motivos de improcedencia, pues el resto de los razonamientos tienden a desvirtuar el contenido de los conceptos de violación y, en su caso, sostener la constitucionalidad de los actos que se le atribuyen.--- Por tanto, para efectos del examen de procedencia, sólo se considerarán como argumentos sobre dicho tópico, los contenidos en el primer apartado y las porciones correspondientes de las restantes secciones.--- Así, tanto la autoridad responsable Presidente Municipal de Tijuana, Baja California, como la diversa autoridad Secretario de Seguridad Pública Municipal de Tijuana, Baja California, sostienen que los actos reclamados, a saber, las declaraciones públicas realizadas el dieciséis y veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, sobre las medidas adoptadas en relación con los migrantes que se ubican en este Municipio, no son actos de autoridad, pues carecen de imperio, al no afectar de manera unilateral, imperativa y coercitiva la esfera jurídica de la parte quejosa.--- En el caso no se actualiza la causal de improcedencia de mérito, en virtud de lo siguiente.--- En términos del artículo 5º fracción II de la Ley de Amparo, en el juicio de amparo tiene el carácter de autoridad responsable –con independencia de su naturaleza formal– la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas.--- De igual forma, los particulares tienen el carácter de autoridad responsable cuando realicen actos que afecten los derechos de los ciudadanos de forma equiparable o equivalente a los de la autoridad y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.--- Al respecto, en la jurisprudencia 2a./J. 164/2011, visible en la página mil ochenta y nueve, tomo XXXIV, septiembre de dos mil once, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, registro 161133, de rubro: “AUTORIDAD

PARA LOS EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. NOTAS DISTINTIVAS.”, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que, para efectos de un medio de control constitucional, las características que distinguen a un acto de autoridad son las siguientes:--- a) Que exista un ente, de hecho o de derecho, que establezca una relación de supra a subordinación con un particular.--- En la contradicción de tesis 76/99-SS, la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País definió las relaciones de supra a subordinación como aquéllas que se entablan entre gobernantes y gobernados, por actuar los primeros en un plano superior a los segundos, en beneficio del orden público y del interés social. Estas relaciones se caracterizan por la unilateralidad y, por ello, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece una serie de derechos fundamentales así como limitaciones al actuar del gobernante. Esto debido a que el órgano del Estado impone su voluntad sin necesidad de acudir a los tribunales.--- Para definir el concepto de acto de autoridad responsable, la Suprema Corte de Justicia de la Nación también señaló que se debe atender a las distintas relaciones jurídicas. Asimismo, se debe examinar si la relación que se somete a la decisión de los órganos jurisdiccionales del amparo se ubica dentro de las denominadas de supra a subordinación (que tienen como presupuesto que el promovente tenga el carácter de gobernado y que el ente señalado como autoridad actúe como superior) o si, por el contrario, dicha relación se realiza entre iguales en un plano de coordinación.--- b) Que la relación de supra a subordinación tenga su nacimiento en la ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser pública la fuente de esa potestad.--- c) Que, con motivo de esa relación, el ente emita actos unilaterales a través de los cuales cree, modifique o extinga por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal del particular.--- d) Que, para emitir dichos actos, el ente no requiera acudir a los órganos judiciales, ni precise del consenso de la voluntad del afectado.--- Por tanto, se concluye que para efectos del juicio de amparo, una autoridad es todo ente que ejerce facultades decisorias que le están atribuidas en la ley y que, por ende, dichas facultades constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad.--- En el caso específico, para estar en aptitud de establecer porqué se considera que las declaraciones emitidas por el Presidente Municipal y el Secretario de Seguridad Pública Municipal, ambos de Tijuana, Baja California, sí son actos de autoridad para efectos del presente



juicio de amparo, es oportuno reproducir el marco normativo que regula sus funciones, que es del tenor siguiente (énfasis añadido): Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California. (REFORMADO [N. DE E. ESTE PÁRRAFO], P.O. 10 DE NOVIEMBRE DE 2017). Artículo 7.- Del órgano Ejecutivo del Ayuntamiento.- El Presidente Municipal, en su calidad de alcalde de la comuna, es el órgano Ejecutivo del Ayuntamiento y ostenta, en todo caso, las siguientes atribuciones: I.- Dirigir el gobierno y la administración pública municipal, centralizada y paramunicipal; II.- Desempeñar la jefatura superior y de mando de la policía municipal así como de todo el personal adscrito al Municipio. Para el ejercicio de sus facultades, el Presidente Municipal se auxiliará de los órganos administrativos que establezca el reglamento correspondiente y tendrá la facultad de nombrar y remover a sus titulares, al personal administrativo y demás servidores públicos, salvo las excepciones que marque esta Ley; [...] VII.- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones normativas derivadas de las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, dentro del ámbito de su competencia; (REFORMADA, P.O. 12 DE JUNIO DE 2015) VIII. Promover entre los habitantes del municipio el conocimiento, respeto y defensa de los derechos humanos; la perspectiva de género y la protección de los derechos de los pueblos indígenas; [...] (REFORMADA [N. DE E. ADICIONADA], P.O. 2 DE MARZO DE 2018) XI.- Rendir anualmente durante la primera semana del mes de octubre un informe público sobre el estado que guarda la Administración Pública Municipal; el informe correspondiente al último año de gestión municipal deberá rendirse dentro de la primera semana del mes de agosto. (ADICIONADA [N. DE E. REUBICADA], P.O. 21 DE OCTUBRE DE 2016) XII.- Todas aquellas que el Ayuntamiento le confiera en su reglamentación interior o de gobierno, o en los acuerdos específicos que adopte.” Reglamento de la Administración Pública Municipal del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California “Artículo 2.- Las disposiciones contenidas en el presente reglamento son de orden público e interés general, siendo obligatorias para todo el funcionariado público, personas empleadas, en comisión, y en el servicio de la Administración Pública municipal. Las autoridades municipales en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Para la aplicación del presente reglamento, queda prohibida toda discriminación motivada por género, origen étnico o nacional, la edad, la discapacidad, la condición social, la condición de salud, la religión, las opiniones, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana.” “Artículo 6.- La administración pública centralizada se integrará por las siguientes dependencias: I. Presidencia Municipal; [...] III. Secretaría de Sector; [...]” “Artículo 7.- Las secretarías son instancias de coordinación para la planeación, programación, presupuestación, seguimiento y evaluación de las funciones, programas y acciones de las dependencias que se encuentren dentro de su sector administrativo.” “Artículo 8.- Las dependencias de la administración pública centralizada tendrán a su cargo el ejercicio de las funciones y el despacho de los asuntos que determine el presente Reglamento, de conformidad con las prioridades establecidas en el Plan Municipal de Desarrollo y con las políticas dictadas por el Ayuntamiento o la Presidencia, con perspectiva de género. “Artículo 16.- Para el cumplimiento de sus funciones como

órgano ejecutivo del Ayuntamiento y el despacho de los asuntos administrativos, la persona titular de Presidencia tendrá a su cargo el ejercicio de las siguientes atribuciones: I. Ejercer el mando de la policía municipal, así como la jefatura superior de todo el personal adscrito al Ayuntamiento, pudiendo nombrar y remover en su caso a las personas titulares, empleadas, delegaciones especiales y en encargo del despacho de las diferentes dependencias de la Administración Pública Municipal, centralizada y desconcentrada, de conformidad con el procedimiento que para cada caso establezca el presente reglamento, los reglamentos de la materia y los acuerdos que emita el Ayuntamiento; II. Conducir la administración pública, vigilando que se realicen las obras, se presten los servicios públicos municipales y se cumpla con las leyes y Reglamentos en el Municipio. En ejercicio de esta atribución, Presidencia dictará los acuerdos y emitirá las instrucciones ejecutivas necesarias para la debida atención de los asuntos públicos, el mejor ejercicio de facultades y atribuciones, la organización interna de las diferentes dependencias y el fomento de las actividades y programas en beneficio de la comunidad, con perspectiva de género; así como los necesarios para atender y evitar la suspensión en la prestación de los servicios, derivada de contingencias sociales o meteorológicas, coordinando en su caso, la intervención del sistema municipal de protección civil; [...] VI. Ejercer, por conducto de la dependencia administrativa que corresponda, la inspección, control y vigilancia en la observancia de las disposiciones derivadas del Bando de Policía y Gobierno, así como de las leyes y reglamentos vigentes en el Municipio, aplicando las sanciones correspondientes a quienes cometan una infracción; [...] XX. Informar cada año a la comunidad, en sesión solemne de Ayuntamiento, sobre el estado que guarda la administración pública municipal y los avances del Plan Municipal de Desarrollo; [...] XXII. Coordinar las acciones de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las funciones, planes, programas, estudios y proyectos de la administración pública municipal, incorporando la perspectiva de género. [...]” “Artículo 18.- Las dependencias y entidades de la administración pública municipal se agruparán, en razón de sus atribuciones y el carácter complementario de sus funciones, las cuales serán coordinadas por las Secretarías del Ramo correspondiente en los siguientes sectores administrativos: [...] IV. Seguridad Pública; [...]” “Artículo 23.- A la Secretaría de Seguridad Pública le corresponde el despacho de los siguientes asuntos; I. Formular el Proyecto de Programa de Seguridad Pública Municipal y someterlo a la consideración de Presidencia; II. Coordinar, ejecutar, evaluar y dar seguimiento al Programa Municipal de Seguridad Pública del Ayuntamiento y los programas de la Secretaría; III. Formular lineamientos que regulen y orienten los programas y acciones de seguridad pública en el municipio, a efecto de prevenir, y en su caso impedir, la comisión de actos ilícitos o faltas administrativas que afecten la salud, seguridad e integridad de las personas, daños a bienes públicos o privados, y, en general, la violación de las disposiciones reglamentarias, incorporando la perspectiva de género en sus lineamientos; IV. Realizar estudios y proyectos de las causas de la incidencia delictiva, a fin de que la programación, implementación y evaluación de las acciones en materia de seguridad pública, se sustenten en información adecuada, desagregada por sexo y grupo de edad; V. Diseñar, proponer y supervisar la aplicación de las políticas tendientes a elevar la eficacia en la prestación del servicio de seguridad



pública; [...] XII. Coordinar los programas de formación, instrucción, capacitación, adiestramiento y especialización de los cuerpos de seguridad pública municipal, con perspectiva de género y derechos humanos; [...]” Reglamento Interno de la Presidencia Municipal de Tijuana, Baja California “Artículo 1.- El presente Reglamento tiene por objeto establecer la organización y funcionamiento de la oficina de la Presidencia Municipal de Tijuana, Baja California, de conformidad con las disposiciones que derivan de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California y el Reglamento de la Administración Pública Municipal del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California.” “Artículo 2.- Las disposiciones contenidas en el presente reglamento son de orden público e interés general, siendo obligatorias para todos los funcionarios, empleados, comisionados y servidores de la administración pública municipal y la oficina de la Presidencia Municipal.” “Artículo 5.- Para el cumplimiento de sus atribuciones, el Presidente contará con la siguiente estructura administrativa: I. Secretaría Particular. [...]” “Artículo 7.- Para el cabal cumplimiento de sus funciones, la Secretaría Particular tendrá a su cargo la siguiente estructura. [...] VI. Dirección de Comunicación Social; [...]” “Artículo 17.- El Director de Comunicación Social será el responsable de establecer las estrategias y políticas de comunicación del Ayuntamiento, con el objetivo de informar de manera veraz y oportuna a la comunidad de las actividades de la Administración Pública y del Presidente para hacerlas del conocimiento de la comunidad a través de los medios tradicionales de comunicación y todo tipo de medios masivos alternos tales como redes sociales, impresos, video grabados y de transmisión electrónica. Asimismo, es el encargado de contribuir a la educación de la ciudadanía para que cumpla con sus deberes y obligaciones cívicas, sociales y para el pago de sus impuestos.” “Artículo 18.- El Director de Comunicación Social coordinará los siguientes departamentos: [...] III. Departamento de Medios Informativos. IV. Departamento de Medios Alternativos e innovación tecnológica.” “Artículo 21.- Al Departamento de Medios Informativos y de Innovación Tecnológica tendrá las siguientes funciones: I. Atender a los medios de comunicación; II. Realización de comunicados o boletines de prensa; III. Coordinar la información institucional a difundirse entre los medios; IV. Cubrir eventos públicos del municipio; y V. Realizar reuniones de trabajo y acercamiento con titulares de los medios de Comunicación.” “Artículo 22.- Al Departamento de Medios Alternativos e innovación tecnológica tendrá las siguientes funciones: I. Promover la innovación de la comunicación social del Ayuntamiento mediante la utilización de medios masivos alternativos a los tradicionales, II. Diseñar y ejecutar programas de comunicación social en medios electrónicos como Internet, televisión por cable, radio por internet, redes sociales y todo tipo de innovación tecnológica en la comunicación. III. Administrar los medios alternativos de comunicación y redes sociales implementadas como medio de comunicación del Ayuntamiento con la población en general.”--- De los numerales transcritos se obtienen las premisas siguientes:--- 1. El Presidente Municipal, en su calidad de alcalde de la comuna, es el órgano Ejecutivo del Ayuntamiento.--- 2. El Presidente Municipal tiene, entre otras atribuciones, las de desempeñar la jefatura superior y de mando de la policía municipal así como de todo el personal adscrito al Municipio; promover

entre los habitantes del municipio el conocimiento, respeto y defensa de los derechos humanos; y, rendir anualmente durante la primera semana del mes de octubre un informe público sobre el estado que guarda la Administración Pública Municipal.--- 3. Para el ejercicio de sus facultades, el Presidente Municipal se auxiliará de los órganos administrativos que establezca el reglamento correspondiente, entre los que se encuentra, la Secretaría de Seguridad Pública Municipal, prevista en el Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Tijuana, Baja California.--- 4. La Secretaría de Seguridad Pública Municipal es una instancia de coordinación para la planeación, programación, presupuestación, seguimiento y evaluación de las funciones, programas y acciones de las dependencias que se encuentren dentro del sector administrativo relativo a la seguridad pública.--- 5. Conforme a la organización y el funcionamiento de la oficina de la Presidencia Municipal de Tijuana, Baja California, para el cumplimiento de sus atribuciones, el Presidente Municipal contará con una Secretaría Particular, la que, a su vez, tendrá una Dirección de Comunicación Social.--- 6. La Dirección de Comunicación Social será el responsable de establecer las estrategias y políticas de comunicación del Ayuntamiento, con el objetivo de informar de manera veraz y oportuna a la comunidad de las actividades de la Administración Pública y del Presidente para hacerlas del conocimiento de la comunidad a través de los medios tradicionales de comunicación y todo tipo de medios masivos alternos tales como redes sociales, impresos, video grabados y de transmisión electrónica.--- 7. La Dirección de Comunicación tendrá, entre otros departamentos, el de Medios Alternativos e Innovación Tecnológica que tendrá, entre otras funciones, la de administrar los medios alternativos de comunicación y redes sociales implementadas como medio de comunicación del Ayuntamiento con la población en general.--- 8. Las disposiciones contenidas en el Reglamento de la Administración Pública Municipal del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California son de orden público e interés general, siendo obligatorias para todo funcionario, personas empleadas, en comisión, y en el servicio de la administración pública municipal.--- 9. Las autoridades municipales, entre ellas el Presidente Municipal y el Secretario de Seguridad Pública Municipal, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.--- 10. Para la aplicación del citado Reglamento



de la Administración Pública Municipal del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, queda prohibida toda discriminación motivada por género, origen étnico o nacional, la edad, la discapacidad, la condición social, la condición de salud, la religión, las opiniones, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana.--- De la interpretación sistemática y armónica de las premisas antes destacadas se concluye que el Presidente Municipal y el Secretario de Seguridad Pública Municipal de Tijuana, Baja California, forman parte de la estructura orgánica de este Municipio y tienen, entre otras funciones, respectivamente, las de desempeñar la jefatura superior en el Municipio y de mando de la policía municipal, y la de ejecutar el plan de seguridad pública municipal y todas las actividades relacionadas con dicho sector administrativo.--- Asimismo, se obtiene que, entre sus obligaciones se encuentran las de promover entre los habitantes del municipio el conocimiento, respeto y defensa de los derechos humanos y promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.--- Finalmente, se advierte que, entre las atribuciones que tiene el Presidente Municipal se encuentra la de informar de manera veraz y oportuna a la comunidad de sus actividades, así como las de la administración pública en general --incluyendo las que realicen sus órganos auxiliares- a través de los medios tradicionales de comunicación y todo tipo de medios masivos alternos tales como redes sociales, impresos, video grabados y de transmisión electrónica.--- A partir de lo anterior, es dable concluir que el Presidente Municipal de Tijuana es un ente de derecho y que entre las obligaciones inherentes a su cargo, tiene la responsabilidad de promover la comunicación social y difundir información de interés público vinculada con las actividades llevadas a cabo en el desempeño del encargo conferido, así como de la administración pública municipal en general. Para lo cual, a través de las direcciones y departamentos correspondientes, establecerá las estrategias de comunicación con la ciudadanía.--- Es decir, conforme a los reglamentos citados, el Presidente Municipal de Tijuana tiene la obligación de difundir información de interés público a través de la gestión de la comunicación social inherente a la oficina pública que ocupa. En este sentido, se cumple la nota distintiva de acto de autoridad porque la relación tiene su nacimiento en una ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa cuyo ejercicio es irrenunciable porque la fuente de esa potestad es pública.--- En efecto, el Presidente Municipal de Tijuana tiene la obligación de difundir

información, a través de los medios de comunicación con que cuente, sobre las actividades que realiza en el desempeño de su encargo, así como las que llevan a cabo los titulares de los órganos que dependen de él –por formar parte de la administración pública municipal-. Esta obligación deriva de sus funciones como servidores públicos y, en consecuencia, el particular tiene un derecho correlativo al exigir el cumplimiento de dicha obligación.--- Aunado a lo anterior, debe tenerse presente que, como se anticipó, dichas autoridades también tienen la obligación de promover entre los habitantes del municipio el conocimiento, respeto y defensa de los derechos humanos; deber que desde luego se incluye en la difusión de información que realicen respecto de la actividades que realizan como agentes estatales del Municipio de Tijuana, Baja California, por lo que el particular tiene un derecho correlativo al exigir el cumplimiento de dicha obligación.--- En tal tesitura, debe concluirse que los actos reclamados consistentes en las declaraciones emitidas el dieciséis y veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, realizadas por el Presidente Municipal y el Secretario de Seguridad Pública Municipal de Tijuana, Baja California, fueron emitidos por autoridades en ejercicio de sus funciones, que realizan desde un plano de supra a subordinación frente al gobernado y, por ello, sí son actos de autoridad para efectos del presente juicio de amparo.--- Importa destacar que en este apartado de procedencia no se examinará si las manifestaciones realizadas en la declaración de prensa y entrevista aludidas son o no meras opiniones protegidas en términos del derecho de libertad de expresión, pues tales consideraciones están estrechamente vinculadas con el estudio de fondo de la cuestión planteada y, por ende, deben desestimarse.--- Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 135/2001, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página cinco, tomo XV, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta de enero de dos mil dos, Novena Época, registro 187973, de rubro: “IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE.”--- Por otra parte, el Presidente Municipal señalado como responsable aduce que el presente juicio es improcedente, porque si la parte quejosa consideraba que la información proporcionada en las declaraciones que impugna no era veraz, debió agotar el procedimiento relativo al “derecho de réplica”.--- No asiste razón a la autoridad responsable, porque del escrito inicial de demanda se advierte que la parte quejosa aduce la violación



directa a los principios de legalidad e igualdad y no discriminación, entre otros, cuestión que en modo alguno puede ser dilucidada a través del ejercicio del derecho de réplica que indica, por lo siguiente.--- El derecho de réplica, rectificación o respuesta, previsto en el artículo 6º constitucional, así como en el diverso 14.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante, Convención Americana o CADH), asegura a todas las personas la posibilidad de aclarar información sobre hechos falsos o inexactos difundida por un medio de comunicación que le cause un agravio. El tipo de expresiones a las que alude la réplica son información, en contraposición a las ideas u opiniones.--- La réplica es un mecanismo tendente a controvertir necesariamente la base fáctica de dicha información, por lo que su carácter agravante proviene de los hechos mismos y no de la formulación de juicios de valor que pudieran acompañar esa información.--- Así, el derecho de réplica protege la esfera de derechos del agraviado ante la difusión de información falsa o inexacta por un medio de comunicación y, al mismo tiempo, salvaguarda el derecho de la sociedad a obtener información veraz; sin embargo, no es un mecanismo idóneo para reparar la afectación a otros derechos.--- La especificidad en el objeto de la réplica es relevante para distinguirla de otras figuras previstas en nuestro ordenamiento jurídico para aquellos que estimen vulnerados sus derechos ante la difusión de información. En este sentido se ha de entender la previsión del artículo 23 de la Ley Reglamentaria del Artículo 6o. Constitucional, así como el diverso 14.2 del Pacto de San José, que prevén que la réplica es independiente de cualquier otra responsabilidad legal que se pudiera derivar de la difusión de información. El derecho de réplica, lejos de ser una sanción, en contraste con una condena por daño moral, tiene un sentido de garantía frente al equilibrio informativo.--- Sirven de apoyo a lo anterior, las tesis 1a. CLI/2017 (10a.) y CXLIX/2017 (10a.), emitidas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicadas, respectivamente, en las páginas cuatrocientos noventa y dos y cuatrocientos noventa y cuatro, tomo I, libro cuarenta y siete, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación de octubre de dos mil diecisiete, Décima Época, registros 2015317 y 2015314, de rubros: “DERECHO DE RÉPLICA. SU PROCEDENCIA.”, y “DERECHO DE RÉPLICA. NO ES UN MECANISMO IDÓNEO PARA REPARAR AFECTACIONES A LOS DERECHOS A LA PERSONALIDAD.”--- Por tanto, el derecho de réplica no constituye un mecanismo de reparación de agravios al honor, a la reputación y a la propia imagen u otros derechos; su

finalidad es tutelar el equilibrio informativo en el ejercicio cotidiano de la libertad de expresión.--- En tal tesitura, la réplica, por un lado, es un mecanismo igualador de asimetrías en el acceso a los medios de comunicación para que una persona sostenga una versión propia de hechos que le aluden y que estime falsos o inexactos y, por otro, comporta una herramienta de maximización de la libertad de expresión en su vertiente colectiva, pues brinda a la sociedad elementos para sostener un debate democrático más robusto y crítico.--- Al respecto, en lo conducente, se cita la tesis 1a. CCLXXXIII/2018 (10a.), sustentada por la Primera Sala del Máximo Tribunal del País, localizable en la página trescientos cuatro, tomo I, libro sesenta y uno, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación de diciembre de dos mil dieciocho, Décima Época, registro 2018623, de rubro: "DERECHO DE RÉPLICA. SU PROCEDENCIA SÓLO DEPENDE DE LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN Y NO DE LA PERSONA AGRAVIADA."--- Entonces, atendiendo a la naturaleza y finalidad del derecho de réplica, se concluye que no constituye el medio idóneo para hacer valer violaciones a derechos fundamentales, como ocurre en el caso concreto y, por tanto, contrario a lo que aduce la autoridad responsable, los planteamientos que se formulan en esta vía constitucional no debieron hacerse valer a través de dicha figura. De ahí que no se actualice la improcedencia que aduce.--- Únicamente en forma ilustrativa y, en lo conducente, se cita la tesis 2a. LXV/2018 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página mil cuatrocientos setenta y seis, tomo II, libro cincuenta y cinco, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación de junio de dos mil dieciocho, Décima Época, registro 2017226, que señala: "DERECHO DE RÉPLICA. LA LEY QUE LO REGULA NO IMPONE A LOS SUJETOS OBLIGADOS EL DEBER DE EJERCER FUNCIONES JURISDICCIONALES. La solicitud de réplica ante los sujetos obligados no tiene como finalidad, propiamente, resolver si es fundada o no la aseveración del gobernado en el sentido de que la información publicada o transmitida es falsa, sino que busca generar un balance entre los medios de difusión y las personas referidas por éstos, para que se pueda presentar una versión propia de la información por parte de la persona interesada. Por ende, las solicitudes de réplica ante los sujetos obligados no deben ni pueden concebirse como "acusaciones" o "imputaciones de responsabilidad" que ameriten un ejercicio jurisdiccional para darle la razón a alguna de las partes. Esto es, los sujetos obligados no están conminados a resolver algún punto de derecho ni a determinar cuál de las versiones propuestas resulta más apegada a la realidad. En efecto, si bien el requisito esencial para que proceda una solicitud de réplica es que verse sobre información falsa o inexacta, lo cierto es que ello no se traduce en que a los sujetos obligados se les imponga una función jurisdiccional al resolver tales solicitudes, pues éstos simplemente, con



base en lo establecido por los interesados, determinarán si ha lugar o no a garantizar la rectificación o respuesta del particular, lo cual no requiere propiamente de conocimientos jurídicos, sino de la simple apreciación que los sujetos obligados –quienes se dedican a la prensa y a la información noticiosa– realicen de los hechos respectivos, a fin de considerar si procede o no la solicitud de réplica. Amparo en revisión 1173/2017. Jesús Hernández García y otro. 11 de abril de 2018. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votaron en contra de consideraciones Javier Laynez Potisek y Margarita Beatriz Luna Ramos, y se apartaron de algunas consideraciones José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo.”--- Por otro lado, la autoridad responsable Presidente Municipal de Tijuana, Baja California, aduce que la parte quejosa no acreditó que los actos reclamados hayan causado un agravio personal y directo a su esfera jurídica, pues –afirma- en todo caso, corresponde a cada uno de los migrantes hacer valer las violaciones relacionadas con su detención, puesta a disposición ante el Instituto Nacional de Migración, su eventual deportación o bien, la indebida aplicación de una ley (o incluso la inconstitucionalidad de la norma) sin que resulte suficiente para instar en esta vía constitucional aducir un interés legítimo, como lo pretende la asociación quejosa.--- No asiste razón a la autoridad responsable, ya que del análisis integral del escrito inicial de demanda y su aclaración, se obtiene que el reclamo de la parte quejosa está vinculado, medularmente, con la difusión de información que se realizó el dieciséis de noviembre de dos mil dieciocho, sobre las medidas adoptadas en relación con los migrantes detenidos por faltas administrativas o posible comisión de ilícitos y, no con las detenciones o deportaciones per se, ni con la aplicación de alguna ley o su inconstitucionalidad.--- Por tanto, si la asociación promovente no aduce una afectación directa a su esfera jurídica derivada de alguna detención o procedimiento de deportación, o actuaciones relacionadas con aquellos actos, es inconcuso que no estaba obligada a demostrar la existencia del agravio personal y directo (interés jurídico) que sostiene la responsable; de ahí lo infundado de su argumento.--- Ahora bien, no obstante que las autoridades responsables no cuestionaron –de manera frontal- el interés legítimo que aduce la parte quejosa, se estima pertinente establecer que, en el presente juicio, dicho presupuesto quedó acreditado con la documental consistente en el primer testimonio del instrumento ***** * **** *
***** *
***** , volumen ***** *
*** , de ***** *
del Notario Público Número Tres de esta ciudad, que

adquiere valor probatorio pleno en términos de los artículos 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, de la que se obtiene que su objeto social consiste, en esencia, en procurar la protección, respeto, garantía y promoción de los derechos humanos, específicamente, de las personas en situación de migración.--- Luego, tomando en consideración que los actos que reclama presuntamente violan derechos humanos relacionados con los migrantes (información, igualdad y no discriminación) y afectan su esfera jurídica, en virtud de su especial situación frente al orden jurídico, al ser una organización perteneciente a la sociedad civil que se encuentra estrechamente vinculada en la protección y garantía de los derechos de los migrantes, se concluye que sí está acreditado el interés legítimo de la asociación promovente.--- En ese orden de ideas, al no haberse hecho valer diversas causas de improcedencia y no advertirse, de oficio, la actualización de alguna de ellas, se procede al examen de los motivos de inconformidad.--- Quinto. La parte quejosa formuló los conceptos de violación que estimó pertinentes, los cuales no se transcriben, sin que ello cause agravio alguno, dado que no existe disposición que obligue a este órgano de control constitucional a realizar su transcripción, lo cual tiene sustento en la jurisprudencia 1340 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo, visible en la página mil quinientos dos, tomo II, procesal constitucional 1. Común, primera parte-SCJN décima primera sección-sentencias de amparo y sus efectos, apéndice mil novecientos diecisiete-septiembre dos mil once, Novena Época, registro 1003219, de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN."--- Sexto. Los conceptos de violación enderezados en contra del acto reclamado a las autoridades responsables Delegado y Director de Control y Verificación Migratoria, ambos del Instituto Nacional de Migración en Baja California, son infundados.--- Para sustentar dicha postura, en principio, es dable destacar que del escrito inicial de demanda se desprende que la parte quejosa sostiene, medularmente, que el contenido de la información difundida el dieciséis y veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho (actos reclamados), respectivamente, por las autoridades responsables Presidente Municipal y Secretario de Seguridad Pública Municipal de Tijuana, Baja California, es inexacta y contraria a las disposiciones de la Ley de Migración y que su



divulgación propició –además de la violación al derecho a la información- la vulneración del derecho al acceso a un recurso efectivo, así como el respeto a las formalidades esenciales de los procedimientos y fomentó la existencia de un contexto de discriminación respecto de las personas en situación de migración que se encuentran en este Municipio.--

- Luego, con motivo de la prevención efectuada por este órgano jurisdiccional, la asociación quejosa aclaró su capítulo de actos reclamados y precisó que atribuía al Delegado y Director de Control y Verificación Migratoria, ambos del Instituto Nacional de Migración en Baja California, como autoridades ejecutoras, en esencia, la recepción de extranjeros que fueran puestos a disposición por “autoridades incompetentes”; cuestión que, aun cuando no se indicó expresamente, del análisis integral del reclamo se obtiene que se atribuyó como consecuencia de las declaraciones reclamadas al Presidente Municipal y al Secretario de Seguridad Pública Municipal de Tijuana, Baja California.---

Ahora, si bien es cierto, como quedó precisado en el considerando tercero, en el presente asunto se presumió cierto el acto atribuido a las autoridades responsables Delegado y Director de Control y Verificación Migratoria, ambos del Instituto Nacional de Migración en Baja California; también cierto es que, tal circunstancia, por sí sola, es insuficiente para concluir que la actuación que se les atribuye es inconstitucional.--- Esto es así, porque la recepción de extranjeros puestos a su disposición por autoridades “incompetentes” no es un acto inconstitucional en sí mismo y, por ende, corresponde a la parte quejosa demostrar la inconstitucionalidad de dicho acto reclamado, como lo establece el artículo 117 de la Ley de Amparo, que dispone lo siguiente (énfasis añadido): “Artículo 117. La autoridad responsable deberá rendir su informe con justificación por escrito o en medios magnéticos dentro del plazo de quince días, con el cual se dará vista a las partes. El órgano jurisdiccional, atendiendo a las circunstancias del caso, podrá ampliar el plazo por otros diez días. [...] Los informes rendidos fuera de los plazos establecidos en el párrafo primero podrán ser tomados en cuenta si el quejoso estuvo en posibilidad de conocerlos. Si no se rindió informe justificado, se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso acreditar su inconstitucionalidad cuando dicho acto no sea en sí mismo violatorio de los derechos humanos y garantías a que se refiere el artículo 1o de esta Ley...”--- Como se ve, el propio numeral sólo prevé una excepción a la regla antes destacada, consistente en que el peticionario de amparo queda relevado de la carga probatoria cuando el acto reclamado sea violatorio de derechos humanos en sí mismo.--- Por ende, lo que determina si la carga probatoria recae en el quejoso es la circunstancia de que el acto sea o no inconstitucional en sí

mismo; de ahí que sea indispensable precisar este concepto.-

-- Un acto es en sí mismo violatorio de la Constitución Federal, cuando la autoridad no puede demostrar ni justificar con ningún medio de convicción que su contenido o proceder se apegue a lo dispuesto por dicha Carta Magna. En cambio, cuando la autoridad puede dar motivos, datos o pruebas conforme a las cuales dicho acto resultaría conforme a la Ley Fundamental, entonces no es en sí mismo violatorio.--- Por ende, la inconstitucionalidad de un acto que en sí mismo es violatorio de derechos humanos no está sujeto a prueba, ya que la contravención a la Ley Fundamental surge por la mera existencia del acto, de su naturaleza intrínseca, con independencia de otros elementos; como ejemplos de esto se pueden citar, el acto de molestia que no consta en mandamiento escrito, la orden de aprehensión que no proviene de autoridad judicial, el arresto por más de treinta y seis horas, etcétera.--- Sería ilógico que ante un acto inconstitucional en sí mismo se recaben pruebas, pues, con independencia de ellas, de cualquier manera procederá conceder el amparo, por lo que el ofrecimiento y admisión de pruebas, en este caso, resultaría ocioso.--- De ahí que el artículo 117 de la Ley de Amparo establezca que corresponde al quejoso probar la inconstitucionalidad de los actos que en sí mismos no son violatorios de derechos fundamentales; en cambio, no hace referencia expresa al caso contrario, pues, cuando los actos son violatorios de derechos fundamentales en sí mismos, no se requiere más prueba que la relativa a su existencia.--- En lo conducente, sirve de apoyo a lo anterior, la tesis emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página seis mil quinientos treinta, tomo LXXII, Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, registro 326936, de rubro: "ACTO RECLAMADO, PRUEBA DE SU INCONSTITUCIONALIDAD."--- Entonces, aplicando las premisas que anteceden al punto jurídico concreto, se tiene que el acto reclamado consistente en la recepción de extranjeros puestos a disposición por diversas autoridades (distintas a la Policía Federal) y que se considera que carecen de facultades para realizar dicha actuación (puesta a disposición) que se presumió cierto por ambigüedad del contenido de los informes justificados, no es inconstitucional en sí mismo.--- Esto es así, porque, tomando en consideración que --por ejemplo- los artículos 103 y 104 de la Ley de Migración⁴ establecen la obligación (posibilidad) de

⁴ "Artículo 103. Las autoridades judiciales deberán dar a conocer al Instituto la filiación del extranjero que se encuentre sujeto a providencias precautorias o medidas cautelares, o bien, que cuente con una orden de presentación, orden de aprehensión o auto de vinculación a proceso, en el momento en que se dicten, informando del delito del que sean presuntos responsables."



que autoridades distintas a las migratorias, informen y, en su caso, “pongan a disposición” del Instituto Nacional de Migración a extranjeros que se encuentran bajo su jurisdicción (con motivo de órdenes de presentación, medidas cautelares, sentencias, compurgación de penas, entre otras), se considera que para poder sostener que la recepción de extranjeros puestos a disposición por diversas autoridades (distintas a la Policía Federal) conculca derechos fundamentales, es indispensable que se demuestre lo siguiente:--- 1. La existencia de detenciones realizadas a extranjeros en situación migratoria irregular, específicamente, integrantes del fenómeno migratorio denominado “Caravana Migrante”.--- 2. La existencia de una orden o acto de puesta a disposición de dichos extranjeros ante el Instituto Nacional de Migración, precisamente, con motivo de las detenciones aludidas.--- 3. La identificación de las autoridades que realizaron la puesta a disposición.--- 4. La determinación de que tales autoridades carecen de facultades para poner extranjeros a disposición del Instituto Nacional de Migración.-- 5. Que la referida puesta a disposición se efectuó, con motivo o en acatamiento, a las declaraciones realizadas el dieciséis de noviembre de dos mil dieciocho, por el Presidente Municipal y el Secretario de Seguridad Pública Municipal, ambos de Tijuana, Baja California.--- Luego, ante la falta de alguno de estos presupuestos, la recepción de dichos extranjeros, por cierta que resulte, no produce ninguna violación de derechos fundamentales.--- En consecuencia, el referido acto reclamado no puede estimarse violatorio de derechos fundamentales en sí mismo, ya que su constitucionalidad o inconstitucionalidad depende de los motivos, datos o pruebas que, en su caso, deben tener las responsables para haber recibido a los migrantes que fueron puestos a su disposición.--- Por tanto, como el acto reclamado aludido no es inconstitucional en sí mismo, la carga de probar su inconstitucionalidad corresponde a la parte quejosa.--- En ese sentido, de las constancias que obran en autos se advierte que la parte promovente no ofreció medio probatorio alguno tendente a demostrar los presupuestos anteriores, pues únicamente se allegaron los elementos de convicción siguientes:--- a) Información publicada en medios de comunicación que se describe a continuación:--- i. Nota periodística publicada el uno de diciembre de dos mil dieciocho en el portal de internet de Mileno Diario, sociedad

En el caso del auto de vinculación a proceso y la sentencia firme condenatoria o absolutoria, deberán notificarlo al Instituto, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ésta se dicte.”

“Artículo 104. Una vez que se haya cumplimentado la sentencia a que se refiere el artículo anterior, la autoridad judicial o administrativa competente de inmediato pondrá al extranjero con el certificado médico que haga constar su estado físico, a disposición del Instituto para que se resuelva su situación migratoria, en los términos previstos en el Capítulo V del presente Título.”

anónima de capital variable, con el encabezado siguiente: “Ya no queremos migrantes en Tijuana: alcalde”.--- ii. Nota periodística publicada el diecisiete de noviembre de dos mil dieciocho en la página de internet de “La Prensa”, con el encabezado siguiente: “Tijuana declara ‘cero tolerancia’ a los migrantes de la caravana”.--- iii. Nota periodística publicada el diez de diciembre de dos mil dieciocho en la página de internet del diario digital “LARED21”, con el encabezado siguiente: “El alcalde de Tijuana arremete contra la caravana migrante.”--- iv. Nota periodística publicada el veintinueve de noviembre de dos mil dieciocho, en la página de internet “NTN24”, con el encabezado siguiente: “México deportó a 100 hondureños tras disturbios en frontera con EE.UU.”--- v. Nota periodística publicada el veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, en la página de internet www.bbc.com con el encabezado siguiente: “Caravana de migrantes en Tijuana: gases lacrimógenos y deportaciones, los enfrentamientos entre la patrulla fronteriza de EE.UU. y migrantes centroamericanos.”--- vi. Nota periodística publicada el veinticinco de noviembre de dos mil dieciocho, en la página de internet <https://alfredoalvarez.mx>, con el encabezado: “México ya informó cuántos serán deportados por disturbios en Tijuana.”--- vii. Nota periodística publicada el tres de diciembre de dos mil dieciocho, en la página de internet del periódico ZETA, con el encabezado: “Vigila Policía Municipal refugios para migrantes, ‘hay un orden en Tijuana y no podemos permitir que se vulnere’: Sotomayor.”--- b) Video relativo a la conferencia de prensa realizada el dieciséis de noviembre de dos mil dieciocho.--- c) Impresión relativo al anuncio de la entrevista realizada al Secretario de Seguridad Pública Municipal de Tijuana, Baja California, el veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, por ***** *****
***** de Síntesis Tv.--- d) Recomendación ***** , emitida el veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, por la Comisión Estatal de Derechos Humanos en contra de Juan ***** , Presidente Municipal de Tijuana, Baja California, con motivo de las declaraciones realizadas el quince de noviembre de dos mil dieciocho.--- e) Recomendación general 1/2018 sobre la práctica de detenciones ilegales a personas en contexto de migración, emitida el tres de octubre de dos mil dieciocho, por la Comisión Estatal de Derechos Humanos.--- f) Oficio CEDHBC/TIJ/SDQO/02/2019 de cinco de enero de dos mil diecinueve, suscrito por la Subdirectora de Quejas y Orientación de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, dirigido a la Titular de la Unidad de Transparencia de dicha Comisión, en la que se informa, en esencia, lo



siguiente:--- i. Que se han documentado cuatro casos de agresiones a personas en contexto de migración efectuadas por particulares en la ciudad de Tijuana, Baja California.--- ii. Esa defensoría ha documentado el caso de cuarenta y tres personas en contexto de migración detenidas por autoridades locales con motivo de infracciones administrativas, remitidas al Instituto Nacional de Migración; sin embargo, la información relativa a las circunstancias de tiempo, lugar y modo no pueden ser proporcionados, pues aún se encuentran en etapa de investigación.--- iii. Esa Comisión ha documentado, a través de la integración de diversos expedientes de queja, la forma en que la autoridad municipal lleva a cabo la entrega de personas en contexto de migración a la autoridad federal migratoria, que consiste, en esencia, en que una vez impuesta la sanción administrativa por parte del juez municipal, la persona queda a disposición de la Estancia Municipal de Infractores, cuyo titular a través de oficio informa dicha circunstancia al Instituto Nacional de Migración.--- Las notas periodísticas de mérito, aun cuando no fueron objetadas por las partes, únicamente adquieren valor probatorio suficiente para acreditar su existencia y contenido, en términos de los artículos 197, 203 y 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, esto es, sólo demuestran que los medios de comunicación respectivos difundieron dicha información, empero no prueban que aquella sea real o que los hechos sobre los que se informa, en efecto, hayan ocurrido de esa manera.--- Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis emitida por la Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página dos mil setecientos ochenta y cuatro, tomo CXXI, Semanario Judicial de la Federación , Quinta Época, registro 367401, que señala: “PERIÓDICOS, VALOR DE LAS NOTAS DE LOS. La nota periodística en la que se atribuyen a una persona ciertos conceptos vertidos por ella, no constituye por sí sola y sin adminiculación con diverso elemento probatorio, demostración fehaciente de la veracidad de lo expresado en la noticia. Amparo directo en materia de trabajo 3520/53. Jefe del Departamento del Distrito Federal. 25 de enero de 1954. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Díaz Infante. Relator: Alfonso Guzmán Neyra.--- En el mismo tenor, se cita la tesis I.4o.T.5 K, sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, localizable en la página quinientos cuarenta y uno, tomo II, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, Novena Época, registro 203623, que señala: “NOTAS PERIODÍSTICAS, INEFICACIA PROBATORIA DE LAS. Las publicaciones en los periódicos únicamente acreditan que tuvieron realización en el modo, tiempo y lugar que de las mismas aparezca, mas en forma alguna son aptas para demostrar los hechos que en tales publicaciones se

contengan, pues no reúnen las características de documento público a que se refiere el artículo 795 de la Ley Federal del Trabajo, ni tampoco puede ser considerado como documental privada conforme a los artículos 796 y 797 del propio ordenamiento legal, en cuyo caso surge la posibilidad de formular las objeciones respectivas; consecuentemente, el contenido de una nota periodística, - generalmente redactada y dada a conocer por profesionales de la materia, cuyas fuentes no son necesariamente confiables, amén de que cabe la posibilidad de que sean producto de la interpretación e investigación personal de su autor- no puede convertirse en un hecho público y notorio, pues aunque aquélla no sea desmentida por quien puede resultar afectado, el contenido de la nota solamente le es imputable al autor de la misma, mas no así a quienes se ven involucrados en la noticia correspondiente. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO. Amparo directo 742/95. Mario A. Velázquez Hernández. 31 de agosto de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Fortino Valencia Sandoval. Secretario: René Díaz Nárez.”--- Por su parte, como se anticipó en el considerando tercero, la probanza consistente en el video de la conferencia de prensa de dieciséis de noviembre de dos mil dieciocho, que al no haber sido objetada y existir fiabilidad del método en que fue generado y comunicado su contenido, además de ser posible atribuírselo a dicho servidor público, así como al Secretario de Seguridad Pública Municipal, ya que, de su contenido se advierte que quienes participan en dicha conferencia son, precisamente, las autoridades señaladas como responsables, adquiere valor probatorio pleno en términos de los artículos 197 y 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo y es apta para demostrar la existencia y contenido de las declaraciones de mérito.--- La impresión del anuncio de la entrevista realizada al Secretario de Seguridad Pública Municipal de Tijuana, Baja California, el veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, por ***** *****
***** de Síntesis Tv, al no haber sido objetada, adquiere valor probatorio pleno en términos de los artículos 197 y 203 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo y es apta para demostrar que se publicitó la entrevista con dicho funcionario.--- Las recomendaciones 1/2018 y 17/2018, emitidas, respectivamente, el tres de octubre y veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, por la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Baja California, al no haber sido objetadas y existir fiabilidad del método en que fue generado y comunicado su contenido, además de ser posible atribuírselo a dicho organismo, adquieren valor probatorio pleno en términos de los artículos 197, 202 y 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia de amparo; sin embargo, sólo logran demostrar los términos en que se emitieron tales



determinaciones y la forma en que dicho órgano de protección de derechos humanos apreció los hechos sometidos a su conocimiento.--- Finalmente, por las mismas razones precisadas con antelación, en términos de los numerales 197, 202 y 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia de amparo, el oficio CEDHBC/TIJ/SDQO/02/2019 de cinco de enero de dos mil diecinueve, suscrito por la Subdirectora de Quejas y Orientación de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, dirigido a la Titular de la Unidad de Transparencia de dicha Comisión, adquiere valor probatorio pleno; empero, únicamente logra demostrar que se proporcionó la información que ahí se describe y que ante el referido organismo de derechos humanos se encuentran radicados diversos expedientes en los que constan los datos específicos de la reseña proporcionada.--- Como se ve, los elementos de convicción allegados al presente juicio, están encaminados a acreditar la existencia de las declaraciones emitidas por el Presidente Municipal y el Secretario de Seguridad Pública Municipal de Tijuana, Baja California; el contexto social relacionado con el fenómeno migratorio denominado "Caravana Migrante"; y, los pronunciamientos realizados por la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Baja California en relación con las manifestaciones efectuadas por el alcalde de esta ciudad y las detenciones llevadas a cabo por la policía municipal, precisamente, respecto de los migrantes de referencia.--- Y, si bien es cierto, en el oficio CEDHBC/TIJ/SDQO/02/2019 de cinco de enero de dos mil diecinueve, suscrito por la Subdirectora de Quejas y Orientación de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, sí se contiene información relacionada con las detenciones de extranjeros y la forma en que, al parecer, se comunica tal situación al Instituto Nacional de Migración; también cierto es que no se allegó constancia de alguno de los expedientes en los que, en efecto, consten los datos sobre los que se emitió dicho oficio, a fin de estar en aptitud de corroborar los presupuestos indicados en párrafos precedentes.--- Similar conclusión debe alcanzarse respecto de la recomendación general 1/2018, emitida el tres de octubre de dos mil dieciocho, por la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Baja California, pues aun cuando en el párrafo ciento dieciocho se reconoce que, en algunos expedientes de queja analizados para emitir dicha determinación, se advierte que los migrantes detenidos tras ser liberados de la Estancia Municipal de Infractores han sido puestos a disposición del Instituto Nacional de Migración, lo cierto es que en autos no se ofreció prueba alguna de dichos

expedientes o que corroboren la situación que se afirma en dicha resolución.--- Por tanto, tal aseveración sólo puede ser considerada como una apreciación del organismo que emitió la recomendación, pero es insuficiente para corroborar la existencia de la violación que se aduce en el caso concreto. Máxime, que tal recomendación se efectuó un mes antes de que acontecieran los hechos que dieron origen a los actos aquí reclamados, por lo que tampoco podría resultar bastante para constatar la pretensión de la parte quejosa.--- Entonces, dado que ninguna de las probanzas antes descritas permite constatar la existencia real y concreta de detenciones realizadas a extranjeros en situación migratoria irregular, específicamente, integrantes del fenómeno migratorio denominado “Caravana Migrante”; la existencia de una orden o acto de puesta a disposición de dichos extranjeros ante el Instituto Nacional de Migración, precisamente, con motivo de las detenciones aludidas; la identificación de las autoridades que realizaron la puesta a disposición; y, que la referida puesta a disposición se efectuó, con motivo o en acatamiento, a las declaraciones emitidas el dieciséis de noviembre de dos mil dieciocho, por el Presidente Municipal y el Secretario de Seguridad Pública Municipal, ambos de Tijuana, Baja California.--- En tales condiciones, al no estar demostrado que el acto reclamado consistente en la recepción de extranjeros puestos a disposición por diversas autoridades (distintas a la Policía Federal), conculca derechos fundamentales, lo procedente es negar el amparo y la protección de la Justicia Federal solicitados, respecto de dicho acto atribuido a las autoridades responsables Delegado y Director de Control y Verificación Migratoria, ambos del Instituto Nacional de Migración en Baja California.--- Séptimo. Los conceptos de violación enderezados en contra de los actos atribuidos a las autoridades responsables Presidente Municipal y Secretario de Seguridad Pública Municipal de Tijuana, Baja California son, en una parte infundados y, en lo demás, sustancialmente fundados y suficientes para conceder la protección constitucional solicitada.--- Por razón de técnica jurídica y dada la estrecha vinculación que existe entre los motivos de inconformidad, su examen se realizará de manera conjunta en términos del artículo 76 de la Ley de Amparo.--- La parte quejosa sostiene, medularmente, que el contenido de la información difundida el dieciséis y veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, respectivamente, por las autoridades responsables Presidente Municipal y Secretario de Seguridad Pública Municipal de Tijuana, Baja California, es inexacta y contraria a las disposiciones de la Ley de Migración y que su divulgación propició –además de la



violación al derecho a la información- la vulneración del derecho al acceso a un recurso efectivo, así como el respeto a las formalidades esenciales de los procedimientos y fomentó la existencia de un contexto de discriminación respecto de las personas en situación de migración que se encuentran en este Municipio.--- Así, en su concepto de violación identificado como primero, la parte quejosa sostiene que el derecho a la información implica que toda persona, con independencia de su situación migratoria, debe tener acceso al contenido de las disposiciones legales que regulen su condición migratoria (derecho de asilo, trámite de regularización de su estado migratorio, recursos a su disposición, entre otras); además, dicha información debe cumplir, por lo menos dos requisitos indispensables, ser veraz e imparcial, lo que no acontece en la especie.--- En efecto --explica- los artículos 20 y 93 de la Ley de Migración establecen, medularmente, que son atribuciones exclusivas del Instituto Nacional de Migración --y su personal- la de presentar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados para tal fin, a los extranjeros que lo ameriten conforme a las disposiciones de dicha ley y solicitar a los extranjeros que comprueben su legal estancia en el país (verificar su estado migratorio).--- Además --agrega- si bien el numeral 96 de la Ley de Migración dispone que el Instituto Nacional de Migración podrá solicitar a las autoridades apoyo para realizar sus funciones, ello no las autoriza para realizar en forma independiente actividades de control, verificación y revisión migratorias, pues la presentación de extranjeros constituye un acto administrativo exclusivamente a cargo del personal de dicho Instituto, en términos de los artículos 99 y 105 del citado ordenamiento legal.--- Entonces --continúa- si en las declaraciones que constituyen los actos reclamados en el presente juicio, las autoridades responsables Presidente Municipal y Secretario de Seguridad Pública Municipal, ambos de Tijuana, Baja California, expresamente comunicaron a la sociedad que una de las acciones adoptadas para tratar la situación de las personas migrantes, consistía en que aquellos migrantes que fueran detenidos por elementos de la policía --por faltas administrativas o comisión de ilícitos- una vez presentados ante el Juez Municipal serían puestos a disposición del Instituto Nacional de Migración (delegación Baja California) para su posterior deportación, es inconcuso que la información proporcionada es inexacta y contraria al texto de la Ley de Migración aludido.--- En ese sentido --concluye- el mensaje enviado a las personas en situación de migración, a la población en general y a los agentes estatales (entre ellos, los miembros de las

corporaciones policiales, jueces municipales, entre otros) consistió en que las autoridades municipales pueden fungir como “autoridades migratorias”, es decir, que tienen facultades para verificar la legal estancia en este país de las personas que son detenidas por faltas administrativas o la probable comisión de delitos y hecho lo anterior ponerlas a disposición del Instituto Nacional de Migración para su posterior deportación, lo que –itera- es ilegal y se traduce en una “desinformación” de la sociedad.--- Para apoyar sus consideraciones, cita las tesis de “DERECHO A LA INFORMACIÓN. GARANTÍAS DEL.”, “DERECHO A SER INFORMADO. SUS ALCANCES Y LÍMITES.”, “DERECHO A LA INFORMACIÓN. LOS REQUISITOS DE SU VERACIDAD E IMPARCIALIDAD NO SÓLO SON EXIGIBLES A PERIODISTAS O PROFESIONALES DE LA COMUNICACIÓN, SINO A TODO AQUEL QUE FUNJA COMO INFORMADOR.” y, “LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL.”--- Por su parte, en el concepto de violación identificado como segundo, la parte quejosa aduce que, conforme al principio de igualdad y no discriminación, los Estados tienen la obligación de velar para que cualquier diferencia en el trato entre nacionales y no nacionales, o entre distintos grupos de no nacionales, esté prevista en la legislación nacional, cumpla un objetivo legítimo, proporcional y razonable.--- Así –explica- la discriminación indirecta o no explícita se actualiza cuando las normas, las políticas, las prácticas y los programas son aparentemente neutros, pero el resultado de su contenido o aplicación genera un impacto desproporcionado en personas o grupos en situación de desventaja, sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable.--- En tal tesitura –continúa- las declaraciones emitidas por las autoridades responsables en relación con las personas en situación de migración que se ubican en este Municipio, a pesar de que aparentemente son de contenido neutro, pues la intención es informar a la sociedad sobre las medidas adoptadas al respecto, en realidad, contienen un mensaje indirectamente discriminatorio consistente en que los migrantes que cometan delitos o faltas administrativas (a diferencia de los migrantes que no realicen tales conductas) serán puestos inmediatamente a disposición del Instituto Nacional de Migración para su deportación al país de origen.--- Para apoyar sus argumentos, cita las tesis de rubros: “DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O NO EXPLÍCITA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE EL ANÁLISIS DE FACTORES CONTEXTUALES Y ESTRUCTURALES.”, y



“DISCRIMINACIÓN POR OBJETO Y POR RESULTADO. SU DIFERENCIA.”--- Finalmente, en su concepto de violación identificado como tercero, la asociación quejosa aduce que los actos reclamados vulneraron los derechos a un recurso judicial efectivo y debido proceso, en sus vertientes de “derecho a defender” y el “derecho de defensa per se”.--- Esto es así –expone- pues con el contenido del mensaje transmitido por las responsables se obstaculizaron las labores de las organizaciones no gubernamentales encargadas de la defensa de los derechos humanos de personas en situación de migración (como la hoy quejosa) o de otras instituciones, ya que al realizar la detención de migrantes y ponerlos a disposición del Instituto Nacional de Migración sin respetar los procedimientos establecidos en la Ley de Migración, se impidió que dichas organizaciones estuvieran en aptitud de acercarse a dichos migrantes y explicarles las opciones en relación con la regularización de su situación migratoria.--- Además –continúa- los migrantes que fueron detenidos por agentes de corporaciones policiales y trasladados al Instituto Nacional de Migración, delegación Baja California, con motivo del contenido de la información difundida por las autoridades responsables fueron privados del derecho a ser asesorados por un defensor sobre la legalidad de su puesta disposición ante dicha autoridad migratoria, así como el resto de sus derechos en relación con su situación migratoria.--- En ese orden de ideas –concluye- tomando en consideración que el procedimiento administrativo migratorio se desahoga totalmente ante el Instituto Nacional de Migración y no existen mecanismos judiciales de control de legalidad de los actos de dicha autoridad, se vuelve más relevante que las personas migrantes detenidas cuenten con un servicio gratuito de asesoría y representación legal.--- Según se anticipó, dichos argumentos son, en una parte infundados y, en lo demás, sustancialmente fundados, por las consideraciones se expondrán a continuación.--- Previo a establecer las razones que sustentan la postura que antecede, es oportuno destacar que el estudio del presente asunto se realizará conforme a los tópicos siguientes: I. Derecho a la información; II. Derecho a la libertad de expresión de funcionarios y sus límites; III. El contenido del discurso de funcionarios frente a las obligaciones generales de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos; y, IV. Análisis del caso concreto.--- I. Derecho a la información. De conformidad con el parámetro de regularidad constitucional en relación con el derecho a la libertad de expresión y de acceso a la

información⁵, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el derecho a la información está inmerso en el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, en tanto que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.--- Concretamente, el artículo 6º constitucional prevé que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes.--- Asimismo, ese precepto establece que toda persona, sin acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.--- Para la efectiva tutela de este derecho, el artículo precisa que se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, los cuales se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.--- Adicionalmente, el derecho de acceso a la información constituye un derecho fundamental por ser una prerrogativa básica e indispensable de todo ser humano, circunstancia que fue corroborada por la Declaración Universal de los Derechos Humanos y por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al plasmar lo siguiente: Declaración Universal de los Derechos Humanos “Artículo 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.” Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos “Artículo 19.2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.”--- En el ámbito de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la Corte

⁵ Contenido, entre otros, en: i) los artículos 6º y 7º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. ii) La acción de inconstitucionalidad 11/2013, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte en sesión del 7 de julio de 2014. iii) La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en temas de libertad de expresión y acceso a la información, donde destacan las siguientes sentencias: Caso Gomes Lund y otros [“Guerrilha do Araguaia”] vs. Brasil, sentencia del 24 de noviembre de 2010; caso “La Última Tentación de Cristo” [Olmedo Bustos y otros] vs. Chile, sentencia del 5 de febrero de 2001; caso Claude Reyes y otros vs. Chile, sentencia del 19 de septiembre de 2006; caso Palamara Iribarne vs. Chile, sentencia de 22 de noviembre de 2005; caso Ricardo Canese vs. Paraguay, sentencia del 31 de agosto de 2004; caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, sentencia del 2 de julio de 2004; caso Ivcher Bronstein vs. Perú, sentencia del 6 de febrero de 2001; caso Kimel vs. Argentina, sentencia del 2 de mayo de 2008; Caso Fontevecchia y D’Amico vs. Argentina, sentencia del 29 de noviembre de 2011; Colegiación obligatoria de Periodistas (artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos); Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985.



IDH), sobre el derecho de acceso a la información al resolver el caso *Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil* se estableció lo siguiente⁶: "[E]l artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a buscar y a recibir informaciones, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso y conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando, por algún motivo permitido por la Convención, el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que la información circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla [...] De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea [...]".--- Conviene resaltar que, al resolver el caso *Fontevicchia y D'Amico vs. Argentina*, la Corte IDH reiteró que la jurisprudencia sustentada por dicho órgano ha sido constante en señalar que quienes están bajo la protección de la Convención Americana tienen el derecho de buscar, recibir y difundir ideas e informaciones de toda índole, así como también de recibir y conocer las informaciones e ideas difundidas por los demás⁷.--- De las consideraciones sobre el derecho de acceso a la información que ha realizado la Corte IDH se advierten las siguientes características:--- a) Este derecho implica que la persona pueda buscar y recibir información.--- b) Este derecho incluye la posibilidad que tiene toda persona de solicitar el acceso a la información que esté bajo control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención.--- c) Este derecho conlleva dos obligaciones positivas para el Estado: por un lado, suministrar la información a quien la solicite o, por el otro, recibir respuesta fundamentada a la solicitud presentada, en caso de que proceda la negativa de entrega por operar alguna excepción.--- d) Esta información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción.--- e) La actuación del Estado debe regirse por el principio de máxima divulgación, el

⁶ Corte IDH, caso *Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil*, sentencia del 24 de noviembre de 2010, párrafo 197. Este criterio también es retomado en el caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*.

⁷ Corte IDH, caso *Fontevicchia y D'Amico vs. Argentina*, sentencia del 29 de noviembre de 2011, párrafos 42 y 46.

cual establece que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones.--- Ahora bien, en el ámbito nacional, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 2931/2015⁸, concluyó que este derecho posee dos dimensiones que implican una doble función: una individual y otra social.--- Por lo que hace a la dimensión individual, determinó que se trata del derecho que protege y garantiza que las personas recolecten, difundan y publiquen información con plena libertad, formando parte indisoluble de la autodeterminación de los individuos, al ser una condición indispensable para la comprensión de su existencia y de su entorno, fomentando la conformación de la personalidad y del libre albedrío para el ejercicio de una voluntad razonada en cualquier tipo de decisiones con trascendencia interna, o bien, externa.--- En cuanto a la dimensión social, concluyó que el derecho a la información constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual. En ese sentido, el derecho no sólo permite y garantiza la difusión de información e ideas que son recibidas favorablemente o consideradas inofensivas e indiferentes, sino también aquéllas que pueden llegar a criticar o perturbar al Estado o a ciertos individuos, fomentando el ejercicio de la tolerancia y permitiendo la creación de un verdadero pluralismo social, en tanto que privilegia la transparencia, la buena gestión pública y el ejercicio de los derechos constitucionales en un sistema participativo, sin las cuales no podrían existir las sociedades modernas y democráticas.--- El criterio anterior dio origen a la tesis aislada 2a. LXXXIV/2016 (10a.), publicada en la página ochocientos treinta y ocho, tomo I, libro treinta y cuatro, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación de septiembre de dos mil dieciséis, Décima Época, registro 2012524, de rubro: “DERECHO A LA INFORMACIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL Y DIMENSIÓN COLECTIVA.”--- Por su parte, las diversas resoluciones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos⁹ han servido a la Corte IDH para determinar que “el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública, y que en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales a través de una amplia libertad de expresión

⁸ Resuelto en sesión del 13 de abril de 2016.

⁹ Resoluciones de la Asamblea General de la OEA (AG/RES) sobre “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”: AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03) de 10 de junio de 2003; AG/RES. 2057 (XXXIV-O/04) de 8 de junio de 2004; AG/RES. 2121 (XXXV-O/05) de 7 de junio de 2005; AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06) de 6 de junio de 2006; AG/RES. 2288 (XXXVII-O/07) de 5 de junio de 2007; AG/RES. 2418 (XXXVIII-O/08) de 3 de junio de 2008 y AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) de 4 de junio de 2009.



y de un libre acceso a la información”¹⁰.--- Dentro del mismo análisis, al resolver el amparo directo en revisión 2931/2015, la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País resolvió que, de acuerdo con el artículo 6º constitucional, el derecho a la información comprende los ámbitos siguientes:--- i) Difundir. El derecho de informar consiste en la posibilidad de que cualquier persona pueda exteriorizar o difundir, a través de cualquier medio, la información, datos, registros o documentos que posea. Esto significa que, por un lado, exige que el Estado no restrinja ni limite directa o indirectamente el flujo de la información (obligaciones negativas) y que, por el otro, requiere que el Estado fomente y propicie un discurso democrático (obligaciones positivas).--- ii) Buscar. El derecho de acceso a la información garantiza que todas las personas puedan solicitar información al Estado respecto de los archivos, registros, datos y documentos públicos, siempre que sea solicitada por escrito, de manera pacífica y respetuosa. De manera similar, por un lado exige que el Estado no obstaculice ni impida su búsqueda (obligaciones negativas) y, por otro lado, requiere que establezca los medios e instrumentos idóneos a través de los cuales las personas puedan solicitar dicha información (obligaciones positivas).--- iii) Recibir. El derecho a ser informado garantiza que todos los miembros de la sociedad reciban libremente información plural y oportuna que les permita ejercer plenamente sus derechos. Por una parte, obliga al Estado a no restringir o limitar la recepción de cualquier información (obligaciones negativas). Por otra parte, exige que el Estado informe a las personas sobre aquellas cuestiones que puedan incidir en su vida o en el ejercicio de sus derechos, sin que sea necesaria alguna solicitud o requerimiento por parte de los particulares (obligaciones positivas).--- En este sentido, el Estado debe garantizar el derecho de las personas a acceder a la información pública, buscar, obtener y difundir libremente la información en cualquiera de sus manifestaciones, ya sea en forma oral, escrita o a través de medios electrónicos.--- Esto es así, pues el acceso a la información constituye una herramienta esencial para concretar el principio de rendición de cuentas, así como la transparencia en la gestión pública y mejorar la calidad de la democracia¹¹.--- La consolidación del Estado democrático de derecho exige que los gobernantes desarrollen su gestión pública con total transparencia para que los ciudadanos estén en condición de controlar el ejercicio del poder.--- Por otra parte, conviene precisar que la

¹⁰ Corte IDH, caso Gomes Lund y otros [“Guerrilha do Araguaia”] vs. Brasil, sentencia del 24 de noviembre de 2010, párrafo 198.

¹¹ Relatoría especial para la libertad de expresión. 2007. *Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información*. Organización de los Estados Americanos, Comisión IDH, Washington, página 6.

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo directo 2931/2015 aludido, concluyó que el derecho a ser informado no es absoluto, pues a pesar de que el Estado tiene la obligación de informar a la población sobre temas de interés y relevancia pública, también debe proteger y garantizar el derecho al honor o el derecho a la privacidad de las personas.--- No obstante, debe considerarse prevalente la posición del derecho a ser informado, por resultar esencial para la formación de una opinión pública libre, indispensable para el fomento y desarrollo de una verdadera democracia.--- Por tanto, aquellos casos en que el derecho a ser informado pueda entrar en conflicto con el derecho al honor o el derecho a la privacidad, la decisión de la autoridad sobre la difusión de cierta información debe basarse en el cumplimiento de los siguientes requisitos¹²:--- i) La información debe ser de relevancia pública o de interés general. Cumple dicho requisito si contiene temas de trascendencia social, o bien, si versa sobre personas con un impacto público o social.--- ii) La información debe ser veraz. Este requisito no exige la demostración de una verdad contundente, sino una certera aproximación a la realidad en el momento en que se difunde. Es decir, la información que emita el Estado, sus instituciones o funcionarios debe reflejar una diligente difusión de la verdad, ya sea porque la autoridad emisora de la información utilice investigaciones, datos, informes o estadísticas oficiales que sean propios de la autoridad que difunde la información, o bien, de otras autoridades, así como por aquellos hechos notorios para la sociedad.--- iii) La información debe ser objetiva e imparcial. En ese sentido, se requiere que la información difundida carezca de toda intervención de juicios o valoraciones subjetivas que puedan considerarse propias de la libertad de expresión y que, por tanto, no tengan por fin informar a la sociedad, sino establecer una postura, opinión o crítica respecto a una persona, grupo o situación determinada.--- Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis 2a. XXXIV/2018 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página mil seiscientos noventa y cinco, tomo II, libro cincuenta y cuatro, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación de mayo de dos mil dieciocho, Décima Época, registro 2016930, que señala: "INFORMACIÓN PÚBLICA EMITIDA POR EL ESTADO. REQUISITOS PARA SU DIFUSIÓN. En aquellos casos en los que el derecho a ser informado pueda entrar en conflicto con el derecho al honor o reputación de una persona o personas, la decisión de la autoridad sobre la difusión de cierta información debe basarse en el cumplimiento de los requisitos

¹² Amparo directo en revisión 2931/2015, pp. 49-51.



siguientes: 1) La información emitida por el Estado, sus instituciones o funcionarios, debe ser de interés público, de relevancia pública o de interés general, lo que se cumple si contiene temas de trascendencia social, o bien, versa sobre personas de impacto público o social, es decir, aquellas que ejerzan o pretendan ejercer un cargo público; lleven a cabo actividades socialmente notorias; desarrollen alguna actividad política; por su profesión; por su relación con un caso importante; por su trascendencia en el sistema económico; por alguna relación con la sociedad; así como por otras igualmente relevantes para la sociedad y para el desarrollo de la democracia. 2) Debe ser veraz, es decir, debe reflejar una diligente difusión de la verdad, ya sea porque la autoridad emisora de la información utilice investigaciones, datos, informes o estadísticas oficiales que le sean propios, o bien, de otras autoridades, así como por aquellos hechos notorios para la sociedad, sin que la veracidad exija la demostración de una verdad contundente y absoluta, sino una certera aproximación a la realidad en el momento en que se difunde, aun cuando por el transcurso del tiempo sea desmentida o no pueda ser demostrada debido a la importancia y trascendencia que representa en ese momento. 3) Debe ser objetiva e imparcial, esto es, se requiere que carezca de toda intervención de juicios o valoraciones subjetivas que puedan considerarse propias de la libertad de expresión y que, por tanto, no tenga por fin informar a la sociedad sino establecer una postura, opinión o crítica respecto a una persona, grupo o situación determinada. Amparo directo en revisión 2931/2015. Napoleón Gómez Urrutia. 13 de abril de 2016. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos; votaron contra algunas consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ausente: Alberto Pérez Dayán. Ponente: Eduardo Medina Mora I. Secretario: Marco Tulio Martínez Cosío.”--- Al respecto, al resolver el caso *Ricardo Canese vs. Paraguay*, la Corte IDH determinó que el derecho a la libertad de expresión e información no es un derecho absoluto, sino que puede ser objeto de restricciones a través de la aplicación de responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de este derecho, las cuales no deben de modo alguno limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el alcance pleno de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa¹³.--- Asimismo, en el caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*, la Corte IDH estimó que los requisitos que debe cumplir una restricción en esta materia son dos:--- i) La restricción debe estar previamente fijada por ley como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público y dichas leyes deben dictarse por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.--- ii) La restricción establecida por ley debe responder a un objetivo permitido por la Convención Americana. Al respecto, el artículo 13.2 de la Convención permite que se realicen restricciones necesarias para asegurar “el respeto a los

¹³ Corte IDH, caso Ricardo Canese vs. Paraguay, sentencia del 31 de agosto de 2004, párrafo 95.

derechos o a la reputación de los demás” o “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”¹⁴.--- Por tanto, las restricciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo.--- Asimismo, la Corte IDH señaló que entre las varias opciones que potencialmente existan para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido, es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho.--- La Corte IDH ha observado que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible y está sujeta a un sistema restringido de excepciones.--- En consecuencia, corresponderá a cada Estado demostrar que al establecer restricciones al acceso a la información bajo su control ha cumplido con los anteriores requisitos.--- Las anteriores consideraciones tienen sustento en el contenido de la ejecutoria dictada en el amparo en revisión 1005/2018, del índice de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fallado en sesión de veinte de marzo de dos mil diecinueve.--- II. Derecho a la libertad de expresión de funcionarios y sus límites.--- Ahora bien, según se ha expuesto, frente al derecho de las personas de estar informadas, existe el deber de las autoridades públicas de facilitar este proceso. Sin embargo, en algunos casos, lo anterior se constituye, también, en una facultad con la que cuentan los servidores públicos para acercarse a la ciudadanía y compartir el desarrollo de su gestión.--- En ese sentido, refiriéndose a la posibilidad de comunicarse con las personas, la Corte Constitucional Colombiana¹⁵ ha señalado la existencia de un poder-deber (o facultad-deber) a cargo de determinados servidores públicos (presidente de la república, los gobernadores o alcaldes, entre otros) de comunicarse con las personas a través de diferentes medios, como la radio o la televisión, derivado de que los servidores públicos deben informar sobre los asuntos de interés general, o sobre el desarrollo de las políticas públicas que estén gestionando.--- Sin embargo, dicha Corte constitucional ha destacado que la facultad (o derecho) de comunicación de estos servidores públicos no sólo involucra ese aspecto, pues también están

¹⁴ Corte IDH, caso Claude Reyes vs. Chile, sentencia del 19 de septiembre de 2016, párrafos 89 y 90.

¹⁵ Al dictar las sentencias T-1191 de 2004, T-263 de 2010 y T-627 de 2012.



facultados para opinar sobre su gestión y responder las críticas que contra ésta se eleven. Todo lo anterior –ha señalado- hace parte del desarrollo de la democracia participativa y se conecta con el derecho de la población en general a ser informada.--- En ese tenor, en la sentencia T-1191 de dos mil cuatro, la Corte Constitucional Colombiana indicó que en cuanto a las diferentes manifestaciones de esa facultad-deber de comunicación se pueden advertir dos maneras de mantener la comunicación con la comunidad, que son diferenciables por su contenido, en los términos siguientes (énfasis añadido): “(i) las manifestaciones del primer mandatario que tienen por objeto transmitir información objetiva a los ciudadanos sobre asuntos de interés general; y (ii) aquellas otras en las que, más allá de la transmisión objetiva de información, expresa cuál es la política gubernamental en determinados aspectos de la vida nacional, defiende su gestión, responde a sus críticos, expresa su opinión sobre algún asunto, etc.; casos estos últimos enmarcados dentro del natural desarrollo de la democracia, en los cuales caben apreciaciones subjetivas formuladas a partir de criterios personales.--- En el primer caso, cuando el Presidente durante sus discursos hace alusión a información que presenta como auténtica, ésta debe someterse a las cargas de veracidad y objetividad que rigen el suministro de información, de conformidad con el artículo 20 de la Carta, cargas que pretenden evitar cualquier tipo de manipulación sobre la formación de la opinión pública, más teniendo en cuenta el alto grado de credibilidad con el que cuenta el primer mandatario, en virtud de su cargo.--- En el segundo caso, cabe la expresión de la opinión del Presidente, es decir su apreciación personal y subjetiva sobre un determinado asunto, ámbito en el que no es exigible la estricta objetividad. Aun así, para garantizar la formación de una opinión pública verdaderamente libre, estas opiniones no pueden ser formuladas sino a partir de mínimo de justificación fáctica real y de criterios de razonabilidad”.--- Asimismo, en el propio fallo el referido Tribunal constitucional destacó que esa facultad-deber se ciñe a los lineamientos siguientes (énfasis añadido): “De otro lado, en ejercicio de este poder-deber de mantener una comunicación permanente con la ciudadanía, las declaraciones del Presidente deben ceñirse a las obligaciones que la misma Constitución le asigna, en especial las señaladas en el artículo 2º que dispone “[l]as autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”; así mismo, las contenidas en el artículo 188 que señala “[e]l Presidente de la República simboliza la unidad nacional y al jurar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, se obliga a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos”. Así pues, como a todas las autoridades, al Presidente compete una posición de garante respecto de los derechos fundamentales de todos los habitantes del territorio nacional, que hace que cuando se dirija a los ciudadanos deba abstenerse de emitir cualquier declaración o afirmación que lesione o ponga en riesgo tal categoría de derechos. Esta obligación adquiere mayor relevancia tratándose de sujetos de especial protección constitucional tales como los defensores de derechos humanos, los

reinsertados, los desplazados por la violencia o los miembros de comunidades de paz, quienes, debido al estado de vulnerabilidad en el que se encuentran, que se manifiesta en un mayor nivel de exposición a riesgos de carácter extraordinario y de amenaza de sus derechos fundamentales -especialmente de los derechos a la seguridad personal, a la integridad física y a la vida-, merecen un tratamiento especial y la adopción de medidas reforzadas de protección. De todo lo anterior se colige que las alocuciones públicas del Presidente de la República no son absolutamente libres, y que (i) deben respetar estrictos parámetros de objetividad y veracidad cuando simplemente se trata de transmitir información o datos públicos; (ii) que resultan más libres a la hora de sentar posiciones políticas, proponer políticas gubernamentales o responder a las críticas de la oposición, pero que aún en estos supuestos las expresiones del primer mandatario deben ser formuladas a partir de mínimo de justificación fáctica real y de criterios de razonabilidad, y (iii) que en todo caso su comunicación con la Nación debe contribuir a la defensa de los derechos fundamentales de las personas, en especial de aquellas que merecen especial protección. Siendo esto así, es decir existiendo límites al poder-deber de comunicación con la ciudadanía que compete al Presidente, es claro que sus manifestaciones no son del todo ajenas al control político y jurídico. Existiendo la posibilidad de que declaraciones públicas emitidas por el primer mandatario puedan transmitir información inexacta o no objetiva, o desconocer derechos fundamentales de personas o grupos, las mismas pueden ser objeto de diferentes controles: en efecto, cabe en primer lugar un control político en el seno del Congreso de la República, ámbito natural donde todas las corrientes políticas pueden expresar su opinión para refutar las afirmaciones presidenciales, cuestionarlas, o controvertirlas; cabe también un control político ciudadano, ejercido a través de los mecanismos de participación especialmente diseñados para ello, como puede serlo el que se lleva a cabo a través de las veedurías ciudadanas; es posible también un control judicial, especialmente mediante las acciones penales cuando sea el caso de la comisión de los delitos de calumnia o injuria, o de la acción de tutela cuando se trate de la defensa de los derechos fundamentales que puedan verse amenazados o desconocidos por las manifestaciones presidenciales; finalmente, los ciudadanos tienen también la posibilidad de acudir ante los tribunales internacionales (sic) de que Colombia sea parte, establecidos para la defensa de los derechos humanos que eventualmente pudieran ser desconocidos.”--- Así, la Corte constitucional de mérito ha concluido que “las declaraciones de altos funcionarios públicos –de nivel nacional, local o departamental- sobre asuntos de interés general no entran en el ámbito de su derecho a la libertad de expresión u opinión sino que constituyen una forma de ejercer sus funciones a través de la comunicación con la ciudadanía”.--- Al respecto, cabe destacar que la Corte IDH en el caso *Ríos y otros*¹⁶ vs. Venezuela, sostuvo que la trascendente función democrática de la libertad de expresión exige que en determinados casos, los funcionarios efectúen

¹⁶ Corte IDH. Caso *Ríos y otros* vs. Venezuela. Sentencia de 28 de enero de 2009 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) párrafo 139. También véase la sentencia dictada por la Corte IDH en el caso *Perozo y otros* vs. Venezuela.



pronunciamientos sobre asuntos de interés público en cumplimiento de sus atribuciones legales, de manera que, bajo ciertas circunstancias el ejercicio de su libertad de expresión no es solamente un derecho, sino un deber, como se desprende de la transcripción siguiente (énfasis añadido): “En una sociedad democrática no sólo es legítimo, sino que en ocasiones constituye un deber de las autoridades estatales, pronunciarse sobre cuestiones de interés público. Sin embargo, al hacerlo están sometidos a ciertas limitaciones en cuanto deben constatar en forma razonable, aunque no necesariamente exhaustiva, los hechos en los que fundamentan sus opiniones, y deberían hacerlo con una diligencia aún mayor a la empleada por los particulares, en razón de su alta investidura, del amplio alcance y eventuales efectos que sus expresiones pueden tener en ciertos sectores de la población, y para evitar que los ciudadanos y otras personas interesadas reciban una versión manipulada de determinados hechos. Además, deben tener en cuenta que en tanto funcionarios públicos tienen una posición de garante de los derechos fundamentales de las personas y, por tanto, sus declaraciones no pueden desconocer éstos ni constituir formas de injerencia directa o indirecta o presión lesiva en los derechos de quienes pretenden contribuir a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento. Este deber de especial cuidado se ve particularmente acentuado en situaciones de mayor conflictividad social, alteraciones del orden público o polarización social o política, precisamente por el conjunto de riesgos que pueden implicar para determinadas personas o grupos en un momento dado.”--- En ese sentido, conforme a los estándares internacionales de derechos humanos y el derecho comparado, es dable concluir que si bien los funcionarios, como todas las personas, son titulares del derecho a la libertad de expresión en sus diversas manifestaciones; no obstante, en su caso, el ejercicio de esta libertad fundamental adquiere ciertas connotaciones y características específicas, sobre todo cuando la información que se proporciona es de utilidad pública, por ejemplo, cuando se vincula con el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, sobre asuntos de interés público, pues en esta hipótesis se está frente a un derecho-deber.--- Así, el ejercicio de la libertad de expresión de los funcionarios tiene dos dimensiones, la primera, de deber que se origina con motivo de las obligaciones inherentes al puesto público que desempeñan y como parte de una sociedad democrática, que se resumen, en esencia, en la obligación de informar sobre su gestión pública. De ahí que, por ejemplo, conforme a las leyes y reglamentos nacionales, los titulares de los Poderes de la Unión y de los Estados y Municipios (presidentes, gobernadores, etcétera) están obligados a rendir “informes” anuales sobre sus gestiones.--- La segunda, como facultad de expresar sus opiniones en relación con las actividades que realizan como servidores públicos durante su gestión y las críticas que se

enderezan contra ellas.--- Ahora bien, según se anticipó, el derecho a la información -lato sensu- no es absoluto y, por tanto, como cualquier derecho, se encuentra sujeto a restricciones constitucional y convencionalmente válidas, razonables, proporcionales y adecuadas.--- En tal tesitura, tomando en consideración el (mayor) impacto que tiene el discurso de los servidores públicos, derivado de su investidura y, en ocasiones, de su credibilidad y los recursos con los que cuentan para difundirlos, además de su posición (como agentes estatales) de garantes de los derechos humanos, se estima que el ejercicio del derecho-deber de su libertad de expresión está sujeto a límites más estrictos que los que se imponen a los particulares. --- Por tanto, atendiendo a la jurisprudencia de la Corte IDH y los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considera que, en ejercicio del derecho-deber de mérito, los servidores públicos tienen las obligaciones especiales siguientes:--- 1. Deber de constatación razonable de los hechos que fundamentan sus pronunciamientos, que consiste en corroborar de forma razonable --aunque no necesariamente exhaustiva- los hechos en que sustentan sus declaraciones, a fin de evitar que los ciudadanos reciban una versión manipulada de aquellos¹⁷.--- 2. Tratándose del ejercicio del deber de informar a la comunidad, la información difundida --además- debe ser objetiva e imparcial, esto es, se requiere que carezca de toda intervención de juicios o valoraciones subjetivas que puedan considerarse propias de la libertad de expresión y que, por tanto, no tenga por fin informar a la sociedad sino establecer una postura, opinión o crítica respecto a una persona, grupo o situación determinada.--- Sirve de apoyo a lo anterior, en lo conducente, la tesis 1a. CLI/2014 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página setecientos noventa y siete, tomo I, libro cinco, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación de abril de dos mil catorce, Décima Época, registro 2006168, de contenido siguiente: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. LOS REQUISITOS DE SU VERACIDAD E IMPARCIALIDAD NO SÓLO SON EXIGIBLES A PERIODISTAS O PROFESIONALES DE LA COMUNICACIÓN, SINO A TODO AQUEL QUE FUNJA COMO INFORMADOR. Con base en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha distinguido entre la expresión de opiniones y la emisión de aseveraciones sobre hechos. Así, mientras que de las opiniones no puede predicarse su verdad o falsedad, de los hechos sí puede juzgarse su correspondencia con la realidad. En este sentido, la información sobre hechos cuya búsqueda, obtención y amplia difusión

¹⁷ Ídem.



están constitucionalmente protegidas es aquella que es veraz e imparcial. Así, el requisito de veracidad como límite interno implica una exigencia de que la información difundida esté respaldada por un ejercicio razonable de investigación y comprobación de su asiento en la realidad, mientras que el requisito de imparcialidad constituye una barrera contra la tergiversación abierta y la difusión intencional de inexactitudes. Ahora bien, esta exigencia no sólo recae en periodistas y profesionales de la comunicación acerca de sus notas periodísticas, reportajes y entrevistas, sino en todo aquel que funja como informador. Lo anterior es así, toda vez que el elemento definitorio para exigir a una persona cierta diligencia en la comprobación de los hechos es la difusión de determinada información que considera noticiable y destinada a influir a su vez en la opinión pública, con independencia de su actividad laboral, título universitario o estatus profesional. Amparo directo en revisión 3123/2013. María Eugenia Olavarría Patiño. 7 de febrero de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Luz Helena Orozco y Villa.”--- 3. Deber de asegurarse de que sus pronunciamientos no constituyan violaciones a los derechos humanos. Por las obligaciones estatales de garantía, respeto y promoción de los derechos humanos, es deber de los funcionarios asegurarse de que al ejercer su libertad de expresión no estén causando el desconocimiento de derechos fundamentales¹⁸.--- 4. Deber de asegurarse de que sus pronunciamientos no constituyan una injerencia arbitraria, directa o indirecta, en los derechos de quienes contribuyen a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento, como periodistas y medios de comunicación.--- 5. Deber de asegurarse de que sus pronunciamientos no interfieran sobre la independencia y autonomía de las autoridades judiciales. Para la Corte IDH, “los funcionarios públicos, en especial las más altas autoridades de gobierno, deben ser particularmente cuidadosos en orden a que sus declaraciones públicas no constituyan una forma de injerencia o presión lesiva de la independencia judicial o puedan inducir o sugerir acciones por parte de otras autoridades que vulneren la independencia o afecten la libertad del juzgador”¹⁹, puesto que ello afectaría los derechos correlativos a dicha independencia de los que son titulares los ciudadanos.--- Con lo hasta aquí expuesto, es dable concluir que, cuando un servidor público ejerce el deber de informar a la ciudadanía su discurso NO deberá incluir (i) información manipulada; (ii) juicios o valoraciones subjetivas que puedan considerarse propias de la libertad de expresión,

¹⁸ Corte IDH, Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela. Sentencia de 5 de agosto de 2008. (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas). Párrafo 131.

¹⁹ Ídem.

es decir, abstenerse de reflejar posturas, opiniones o críticas respecto a una persona, grupo o situación determinada; ni, (iii) pronunciamientos que fomenten, directa o indirectamente, violaciones a los derechos humanos; que constituyan una injerencia arbitraria, directa o indirecta, en los derechos de quienes contribuyen a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento; o bien, que interfieran sobre la independencia y autonomía de las autoridades judiciales.--- Por su parte, cuando un servidor público ejerce el derecho a la libertad de expresión su discurso NO deberá incluir (i) información manipulada; ni, (ii) pronunciamientos que fomenten, directa o indirectamente, violaciones a los derechos humanos; que constituyan una injerencia arbitraria, directa o indirecta, en los derechos de quienes contribuyen a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento; o bien, que interfieran sobre la independencia y autonomía de las autoridades judiciales.--- De lo expuesto se puede colegir que los límites del ejercicio del derecho-deber de la libertad de expresión de los funcionarios se sustentan en dos aspectos esenciales, a saber, la veracidad de la información y el respeto a los derechos humanos (en sus distintas modalidades y vertientes); y, para el caso concreto, el análisis se centrará en el relativo a los derechos humanos.--- III. El contenido del discurso de funcionarios frente a las obligaciones generales de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos.--- De conformidad con lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 1º²⁰ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 1.1²¹ de la Convención Americana, las autoridades (o agentes estatales) están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.--- Al respecto, cabe destacar que la Corte IDH ha señalado lo siguiente (énfasis añadido): “Los derechos humanos deben ser respetados y garantizados por todos los Estados. Es incuestionable el hecho de que toda persona tiene atributos inherentes a su dignidad humana e inviolables, que le hacen titular de derechos fundamentales que no se le pueden desconocer y que, en consecuencia, son superiores al poder del Estado, sea cual sea su organización política. [...] Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado que: [e]l artículo 1.1 es fundamental para determinar si una

²⁰ “Artículo 1º. [...]”

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad...”

²¹ 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.



violación de los derechos humanos reconocidos por la Convención puede ser atribuida a un Estado Parte. En efecto, dicho artículo pone a cargo de los Estados Partes los deberes fundamentales de respeto y de garantía, de tal modo que todo menoscabo a los derechos humanos reconocidos en la Convención que pueda ser atribuido, según las reglas del Derecho internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la misma Convención. Conforme al artículo 1.1 es ilícita toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos reconocidos por la Convención. En tal sentido, en toda circunstancia en la cual un órgano o funcionario del Estado o de una institución de carácter público lesione indebidamente uno de tales derechos, se está ante un supuesto de inobservancia del deber de respeto consagrado en ese artículo. Esa conclusión es independiente de que el órgano o funcionario haya actuado en contravención de disposiciones del derecho interno o desbordado los límites de su propia competencia, puesto que es un principio de Derecho internacional que el Estado responde por los actos de sus agentes realizados al amparo de su carácter oficial y por las omisiones de los mismos aun si actúan fuera de los límites de su competencia o en violación del derecho interno. Asimismo, la Corte Interamericana ha manifestado que: En el derecho de gentes, una norma consuetudinaria prescribe que 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. Esta norma es universalmente aceptada, con respaldo jurisprudencial. La Convención Americana establece la obligación general de cada Estado Parte de adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha Convención, para garantizar los derechos en ella consagrados. Este deber general del Estado Parte implica que las medidas de derecho interno han de ser efectivas (principio del *effet utile*). Esto significa que el Estado ha de adoptar todas las medidas para que lo establecido en la Convención sea efectivamente cumplido en su ordenamiento jurídico interno, tal como lo requiere el artículo 2 de la Convención. Dichas medidas sólo son efectivas cuando el Estado adapta su actuación a la normativa de protección de la Convención. En el mismo sentido, el Tribunal ha señalado que [e]l deber general del artículo 2 de la Convención Americana implica la adopción de medidas en dos vertientes. Por una parte, la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención. Por la otra, la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías. Por su parte, en relación con lo establecido en el artículo 2 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el Comité de Derechos Humanos ha observado que: [...] en general y dentro del marco que en él se fija, el artículo 2 del Pacto deja al arbitrio de los Estados Partes interesados la elección del método de aplicación del propio Pacto en sus territorios. En particular, reconoce que esa aplicación no depende exclusivamente de la promulgación de disposiciones constitucionales o legislativas, que suelen ser de por sí insuficientes. El Comité considera necesario señalar a la atención de los Estados Partes el hecho de que la obligación prevista en el Pacto no se limita al respeto de los derechos humanos, sino que los Estados Partes se han comprometido también a garantizar el goce de esos derechos por todas las personas sometidas a su jurisdicción. Este aspecto exige que los Estados Partes realicen

actividades concretas para que las personas puedan disfrutar de sus derechos. [...] A este respecto, es muy importante que los individuos sepan cuáles son sus derechos en virtud del Pacto (y del Protocolo Facultativo, en su caso) y que todas las autoridades administrativas y judiciales conozcan las obligaciones que ha asumido el Estado Parte en virtud del Pacto. Además, la Corte Europea de Derechos Humanos ha indicado que: La Convención no solamente obliga a las altas autoridades de los Estados partes a respetar los derechos y libertades que contiene; tal y como establece el artículo 14 (art.14) y el texto en inglés del artículo 1 (art.1) (“debe asegurar”, “shall secure”), la Convención además tiene como efecto que, con el fin de garantizar el disfrute de tales derechos y libertades, aquellas autoridades deben prevenir o reparar cualquier violación a niveles subordinados.”²²--- Como se ve, conforme al texto constitucional y la jurisprudencia internacional los Estados (y los agentes estatales –autoridades-) tienen las obligaciones generales de respetar y garantizar los derechos fundamentales y con esta finalidad deben adoptar medidas positivas, evitar tomar iniciativas que limiten o conculquen un derecho fundamental, y suprimir las medidas y prácticas que restrinjan o vulneren un derecho fundamental.--- Ahora bien, es oportuno destacar, en términos generales, en qué consisten las obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos.--- Así, la obligación de respetar consiste, en esencia, en la prohibición de violentar los derechos humanos por acción u omisión de los agentes del Estado (autoridades). “Respetar constituye la obligación más inmediata y básica de los DH, en tanto implica no interferir con poner o no en peligro los derechos. Se trata de una obligación tendiente a mantener el goce del derecho, cuyo cumplimiento es inmediatamente exigible, cualesquiera que sea la naturaleza del derecho.”²³--- Por su parte, la obligación de proteger constituye una de naturaleza positiva, en tanto requiere que las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, realicen todas las gestiones necesarias para crear el marco jurídico, la infraestructura e instituciones necesarias para prevenir la violación de derechos humanos.-- - La obligación de garantizar, también requiere de una actuación positiva por parte de los agentes estatales, pues tiene “el objetivo de mantener el disfrute del derecho y de mejorarlo.”²⁴ En ese contexto, según lo resuelto por la Corte IDH en el caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras “[e]sta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el

²² Opinión consultiva OC-18/03. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, párrafos 73 a 81.

²³ Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel. “Los Derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos. México, 2013. Páginas 61 y 62.

²⁴ Ídem, página 71.



ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos. La obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comparta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.”²⁵--- Finalmente, la obligación de promover implica, también, una conducta positiva del Estado a través de la difusión de toda la información necesaria para asegurar que las personas sean capaces de disfrutar sus derechos y sus mecanismos de defensa, así como la toma de medidas necesarias para “sensibilizar a las personas en materia de derechos humanos con el fin de que los respeten y los promuevan”²⁶--- Establecido el contexto que antecede, es pertinente señalar que el discurso de los servidores públicos, que se efectúa en ejercicio del deber de informar a la comunidad sobre las actividades realizadas en ejercicio de sus funciones o relativas a su gestión pública, así como sobre temas de utilidad pública, como acto realizado por un agente estatal, está sujeto a los parámetros que fijan las obligaciones generales antes destacadas.--- En ese sentido, válidamente puede afirmarse que el discurso o la declaración emitida por un funcionario, en ejercicio del deber de informar, no sólo debe estar fundamentado en información veraz e imparcial y no debe fomentar la violación de derechos humanos, sino que debe promover su respeto, protección y garantía.--- En efecto, si –como se anticipó– todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, están obligadas a respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos y, para cumplir con tales obligaciones, deben organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos, es claro que, a través de la difusión de información pública, el Estado debe promover el respeto, protección y garantía de tales derechos.--- De esta manera,

²⁵ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Sentencia 29 julio 1988 (Fondo), párrafos 166 y 167.

²⁶ Supra nota 23, página 78.

en la medida de que las particularidades del caso concreto lo permitan, los servidores públicos que emitan declaraciones relacionadas con información de interés público o respecto de su gestión pública, deben procurar que en aquellas se utilice un lenguaje que transmita un mensaje tendente a la promoción del respeto, protección y garantía de los derechos humanos que estén involucrados en el caso específico.--- Lo anterior implica, por exclusión, que los discursos emitidos por servidores públicos –en ejercicio del deber de informar- no pueden ni deben incluir lenguaje o referencias que, en forma directa o indirecta, puedan menoscabar derechos humanos o desatiendan las obligaciones generales antes descritas.--- A partir de esta obligación de abstención a cargo de las autoridades, se evita incurrir en la conducta proscrita en el artículo 13.5 de la Convención Americana²⁷ y en el denominado discurso de odio que comprende todas las formas de expresión que propagan, incitan, promueven o justifican el odio racial, la xenofobia, el antisemitismo y cualquier otra forma de odio fundado en la intolerancia, incluida la que se expresa como nacionalismo agresivo y etnocentrismo, la discriminación y la hostilidad contra las minorías, las personas inmigrantes y las nacidas de la inmigración.--- Aunado al contenido del discurso del funcionario –en ejercicio del deber de informar-, este órgano jurisdiccional considera que el contexto social en el que se difunde aquel –también- constituye un elemento esencial que debe ser tomando en cuenta al momento de determinar el lenguaje, hechos, fundamentación, etcétera que debe contener el discurso oficial, a fin de prevenir la posible afectación a alguna persona o grupo en situación de vulnerabilidad.--- Para establecer qué debe entenderse por situación de vulnerabilidad se tiene presente que “el grupo vulnerable es aquel que por alguna característica, como la edad, la raza [...] se encuentran en mayor riesgo de que sus derechos humanos sean violados [...] vulnerabilidad se refiere a la condición de una mayor indefensión en la que se puede encontrar una persona, grupo o una comunidad.”²⁸--- En ese sentido, en términos generales, para efectos del presente estudio, una situación de vulnerabilidad será aquella que propicie condiciones para que una persona o grupo de personas sea más propenso a sufrir violaciones a sus

²⁷ “Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión
[...]

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.”

²⁸ Pérez Contreras, María de Montserrat. “Aproximación a un estudio sobre vulnerabilidad y violencia familiar.”. Páginas 846 a 848.

Consulta electrónica: <http://revistas.unam.mx/index.php/bmd/article/viewFile/10610/9939>



derechos fundamentales.--- Al respecto, la Corte IDH ha reconocido que “toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial, en razón de los deberes especiales cuyo cumplimiento por parte del Estado es necesario para satisfacer las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos. La Corte reitera que no basta que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre”²⁹.--- El criterio que antecede, permite establecer que la presencia de una situación de vulnerabilidad, implica, a su vez, –incluso implícitamente- el reconocimiento de la existencia de una situación de desigualdad, pues sólo así se justifica la creación de obligaciones especiales de protección a cargo de los Estados.--- Asimismo, dicho Tribunal interamericano ha señalado que existen, en esencia, dos tipos de situaciones que generan vulnerabilidad, las situaciones de jure, que surgen de las disposiciones normativas (marco jurídico) y las situaciones de **facto** que derivan de los hechos o circunstancias (históricos, políticos, económicos, etcétera)³⁰.--

- Con lo hasta aquí expuesto, es dable advertir que las situaciones de vulnerabilidad implican la existencia de una condición de desigualdad frente al resto de la comunidad, que puede tener su origen en aspectos jurídicos o de hecho y que aumenta la posibilidad de que se violen los derechos humanos de una persona o grupo de personas que se ubican en dicha condición.--- En ese orden de ideas, como se anticipó, el análisis del contexto social en que se emiten las declaraciones oficiales es un requisito ineludible al momento de establecer el contenido de aquellas, ya que –se reitera- dichos pronunciamientos, por ningún motivo deben fomentar –directa o indirectamente- la violación de derechos humanos y, todavía menos, cuando la información a difundir se relaciona con personas o grupos en situaciones de vulnerabilidad.--- Sobre este tópico, cabe destacar las sentencias emitidas por la Corte IDH en los casos *Ríos y otros vs. Venezuela* y *Perozo y otros vs. Venezuela*, en las que se consideró que si bien los discursos oficiales del Estado no habían autorizado, instigado, ordenado, instruido o promovido la violencia contra las víctimas, sí las habían puesto en una situación de mayor vulnerabilidad frente al Estado y algunos sectores sociales.--- Ahora, si bien es cierto

²⁹ Corte IDH. Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. Sentencia 4 de julio de 2006, párrafo 103.

³⁰ Supra nota 22, párrafo 112.

en dichos fallos la Corte IDH finalmente estableció que no se había probado que las personas que habían agredido a las víctimas y a sus respectivas sedes contaran con apoyo oficial o estuvieran cumpliendo instrucciones de algún órgano o funcionario; también cierto es que afirmó que, dado el contexto de polarización del país y la percepción que tenía el gobierno y algunos sectores de la sociedad sobre los medios de comunicación involucrados en el caso, los pronunciamientos de los funcionarios públicos crearon o propiciaron, y en todo caso "contribuyeron a acentuar o exacerbar, situaciones de hostilidad, intolerancia o animadversión por parte de sectores de la población hacia las personas vinculadas con ese medio de comunicación".--- En esa tesitura, se concluyó que el "contenido" de los discursos, la "alta investidura" de quienes los pronunciaron y su "reiteración", configuró en ambos casos la "omisión de las autoridades estatales en su deber de prevenir los hechos, pues pudo ser interpretado por individuos y grupos de particulares de forma tal que derivaran en actos de violencia contra las presuntas víctimas, así como en obstaculizaciones a su labor periodística".--- De igual forma, cabe destacar que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, al resolver el caso *Féret contra Bélgica*³¹, concluyó que los discursos políticos que incitan al odio basado en prejuicios religiosos, étnicos o culturales, representan un peligro para la paz social y la estabilidad política en los Estados democráticos.--- En ese sentido, resolvió que la condena penal en contra de un diputado (Féret) impuesta con motivo de las publicaciones que realizó durante un proceso electoral, en las que empleaba lenguaje que incitaba a la discriminación y el odio racial, no vulneraba el artículo 10 del Convenio de Roma, toda vez que su contenido incitaba al odio y, por tanto, los ataques que se cometen contra las personas al injuriar, ridiculizar o difamar a ciertas partes de la población y sus grupos específicos, o la incitación a la discriminación, eran suficientes para que las autoridades privilegien la lucha contra el discurso racista frente a una libertad de expresión irresponsable, y que atentaba contra la dignidad, incluso la seguridad, de tales partes o grupos de la población.--- Como se ve, conforme a los estándares internacionales de derechos humanos, el contenido de los discursos oficiales, necesariamente debe tener en cuenta el contexto social en que se difundirán, principalmente, con la finalidad de no desatender las obligaciones especiales de protección y respeto a los derechos humanos de las personas o grupos

³¹ El fallo puede ser consultado en la dirección de internet: <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>



que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad.---
Recapitulando, el contenido del discurso (o la declaración) oficial que realiza un servidor público en ejercicio del deber de informar sobre su gestión pública o un tema de utilidad pública debe reunir, en esencia, los requisitos siguientes:--- 1. Información que refleje una diligente difusión de la verdad (información veraz).--- 2. Ausencia de toda intervención de juicios o valoraciones subjetivas, que tengan por fin establecer una postura, opinión o crítica respecto a una persona, grupo o situación determinada (información objetiva e imparcial).--- 3. Ausencia de pronunciamientos o lenguaje que vulneren (o fomenten la violación) de derechos humanos.--- 4. Ausencia de pronunciamientos o lenguaje que constituyan una injerencia arbitraria, directa o indirecta, en los derechos de quienes contribuyen a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento.--- 5. Ausencia de pronunciamientos o lenguaje que interfieran sobre la independencia y autonomía de las autoridades judiciales.--- 6. Inclusión de lenguaje o manifestaciones que tengan como finalidad promover la protección, respeto y garantía de derechos humanos.--- 7. Análisis del contexto social, que incluya la identificación de posibles situaciones de vulnerabilidad.--- Con lo hasta aquí expuesto, se colige que en cuanto hace a la posibilidad de difundir informaciones u opiniones, la posición de los servidores públicos difiere de la de los particulares y esto se debe a que ellos tienen mayores deberes frente al cumplimiento y desarrollo de los derechos de las personas.--- En efecto, se insiste, dentro los fines esenciales de Estado, y por ende de las actuaciones de los servidores públicos, se encuentra la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte; por tanto, cada servidor público, como condición inherente al ejercicio de su cargo, tiene la obligación de cumplir y hacer cumplir el texto constitucional, por lo que -en vía de consecuencia- debe respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos, obligación que, desde luego, incluye todas las declaraciones oficiales que realice en ejercicio de sus funciones.--- IV. Análisis del caso concreto.--- Ahora bien, toda vez que, en la especie, la parte quejosa sostiene, medularmente, que el contenido de la información difundida el dieciséis y veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, respectivamente, por las autoridades responsables Presidente Municipal y Secretario de Seguridad Pública Municipal de Tijuana, Baja California, es inexacta y contraria a las disposiciones de la Ley de Migración y que su

divulgación propició –además de la violación al derecho a la información- la vulneración del derecho al acceso a un recurso efectivo, así como el respeto a las formalidades esenciales de los procedimientos y fomentó la existencia de una situación de discriminación respecto de las personas en situación de migración que se encuentran en este Municipio pertenecientes a la “Caravana Migrante”, se estima necesario establecer el contexto social en que se desarrollaron dichos actos reclamados.--- A. Fenómeno migratorio denominado “Caravana Migrante” en Tijuana, Baja California.--- A pesar de que en autos no obra un medio de convicción específico del que se advierta, de manera fehaciente, la existencia y características del fenómeno migratorio antes indicado, este órgano jurisdiccional considera que, por tratarse de un hecho de dominio público, no se puede desconocer que durante el mes de octubre de dos mil dieciocho se desarrolló en la república mexicana una gran movilización de personas no nacionales que finalmente arribaron a esta ciudad de Tijuana, Baja California³².--- Así, a mediados de noviembre del año próximo pasado, un grupo de personas (las autoridades y medios de comunicación hacen referencia a miles sin otorgar una cifra precisa) originarias de Centroamérica principalmente de Honduras, Guatemala y El Salvador, llegaron a este Municipio de Tijuana, según se afirma en los medios de comunicación y en la publicación realizada por el Colegio de la Frontera Norte el trece de diciembre de dos mil dieciocho titulada “La Caravana de Migrantes Centroamericanos en Tijuana 2018. Diagnóstico y Propuestas de Acción”³³, más del cincuenta por ciento de ellos, con la finalidad de trasladarse a los Estados Unidos de América.--- Para mejor comprensión de este fenómeno se reproduce el anexo de la publicación de mérito, que corresponde a la “Cronología de la caravana centroamericana del 5 de octubre al 11 de diciembre de 2018”, que es del tenor siguiente: “El 5 de octubre se convocó por medio de redes sociales la denominada “Marcha del migrante”, un movimiento con el lema “No nos vamos porque queremos: nos expulsa la violencia y la pobreza” y fue organizada por el exdiputado hondureño del Partido Libre: Bartolo Fuentes. El viernes 12 de octubre 160 personas se reunieron en la terminal de San Pedro Sula para iniciar la primera caravana migrante.

³² Al respecto, se puede consultar el comunicado conjunto SER-SEGOB titulado “Medidas del gobierno de México ante la eventual llegada a la frontera sur de la caravana de migrantes hondureños” publicado en la página oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores en la liga:

<https://www.gob.mx/sre/prensa/medidas-del-gobierno-de-mexico-ante-la-eventual-llegada-a-la-frontera-sur-de-la-caravana-de-migrantes-hondurenos>

Asimismo, la diversa publicación sobre el mismo tema, realizada por la Secretaría de Gobernación, visible en la liga: <https://www.gob.mx/segob/prensa/se-instala-en-baja-california-mesa-interinstitucional-para-atencion-a-caravana-migrante?idiom=es>

³³ Consultable en la liga siguiente: https://doc-0g-bk-apps-viewer.googleusercontent.com/viewer/secure/pdf/3nb9bdfcv3e2h2k1cmql0ee9cvc5l0le/bg9stsjtnp0q9tpove5eee6q19rlcnlj/1559167725000/lantern/*ACFrOgB-nQgbrAN1hVJBRcpfcsAerf-DddRqTrgtYxjSvx3MOG6VCr0Gh1pNnMmsjSYjnusViB8eS7iWhitZ46DyltQmP1eRNdt3GjYPdKdXeDdn0RnjSfdM61IW0uyVp2bs3DwR99vFPvRaYa02?print=true



El sábado 13 de octubre la caravana avanzó hacia el departamento de Cortés y fue sumando a cerca de 1,300 personas. El 14 de octubre la caravana avanzó hasta Ocoatepeque, descansó en un albergue, ya sumaban alrededor de 2,000 personas. El 15 de octubre la caravana cruzó la frontera de Guatemala. Derrumbaron el cerco militar y descansaron en Esquipulas. El 16 de octubre el organizador, Bartolo Fuentes, fue detenido en Guatemala y deportado a Honduras. Ese mismo día el presidente de Estados Unidos, Donald Trump, amenazó con retirar el financiamiento y la ayuda a Honduras si no detenían la caravana. El 17 de octubre ya se habían unido aproximadamente 4,000 personas, esperaban en el puente fronterizo con México para ser atendidos por las autoridades migratorias mexicanas. El gobierno de México envió agentes del Instituto Nacional de Migración y la Policía Federal a "proteger" la frontera. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) solicitó a las autoridades federales, estatales y municipales medidas humanitarias para protección y auxilio de las personas. Marcelo Ebrard se reunió con los gobiernos de Honduras, El Salvador y Guatemala para analizar los movimientos migratorios. Andrés Manuel López Obrador dio un discurso público donde prometía apoyo y protección para las personas que transiten por México. El 19 de octubre las personas migrantes tiraron la valla policial entre México y Guatemala logrando cruzar más de 1,600 personas al municipio de Suchiate en Chiapas. La Policía Federal intervino lanzando gases lacrimógenos a la población migrante por lo que las personas centroamericanas se defendieron con piedras; se reportaron varias personas heridas. Los migrantes pernoctaron en Ciudad Hidalgo. El 20 de octubre la primera caravana continuó hacia Tapachula, algunas personas fueron trasladadas en autobuses. En Tapachula se alojaron en la Expo Mesoamericana, reacondicionado como albergue temporal; la mayoría durmió en los parques Hidalgo y Bicentenario. Ese día inició la segunda caravana migrante, partiendo también de Honduras. El 21 de octubre las personas alojadas en la feria Expo Mesoamericana, denunciaron que eran retenidas, pero reanudaron la marcha desde Tapachula para dirigirse hacia Huixtla, la mayoría en camiones de carga. Un hombre hondureño perdió la vida al caer de un automóvil. Los migrantes pernoctaron en Huixtla. El 22 de octubre organismos de derechos humanos y el Consejo Ciudadano del INM señalaron que la Expo Mesoamericana alojaba a 1,699 personas; quienes iniciaron su solicitud de refugiado en México. Unas 495 personas retornaron a su país. El 25 de octubre llegaron a Arriaga y ahí descansaron en las vías del tren para seguir hacia Oaxaca. El 26 de octubre es publicado en redes sociales que agentes del INM golpearon a dos centroamericanos en Arriaga, Chiapas. La versión del director de la Casa Hogar de la Misericordia, mencionaba que los agentes trataban de capturar a un migrante hondureño que portaba un arma blanca. Enrique Peña Nieto anunció el plan 'Estás en tu casa' destinado a brindar a los migrantes accesos (sic) a empleos temporales, salud y educación, siempre que tuvieran su estatus migratorio de acuerdo a la ley. El 28 de octubre después de un enfrentamiento con la policía guatemalteca, la segunda caravana rompe la valla metálica que separa Guatemala de México. Los disturbios tienen como resultado la muerte de un joven hondureño que fue alcanzado por una bala de goma y varias personas heridas. El gobierno de la CDMX envió una brigada a Oaxaca con 306 personas y 47 unidades móviles que brindaron apoyo y evaluaron si los albergues en Ciudad de México contaban con lo necesario para la cantidad de

migrantes que llegarían a la ciudad. El 29 de octubre, la presidencia hondureña exige el esclarecimiento del fallecimiento de Henry, por su parte, la cancillería hondureña hace extensiva la invitación para que los migrantes regresen de forma segura mediante el apoyo proporcionado por el INM, el cual ya había contabilizado 4,076 migrantes que retornaron de manera voluntaria, mientras que en medios la primera caravana se contabilizaba en 7,000 integrantes y la segunda en 1,500. Ese día salió la tercera caravana que se originó en la capital de El Salvador con cerca de 300 migrantes que buscaban llegar a La Hachadura. El 30 de octubre por la noche la tercera caravana arribó a Tecún Umán, ingresando a México el 31 de octubre. A partir de lo anterior se suscitaron algunos enfrentamientos cuando migrantes llegaron al Río Suchiate y la Policía Federal usó un helicóptero para detener el avance de los centroamericanos hacia México. El 31 de octubre salió una cuarta caravana de migrantes con un aproximado de 800 migrantes salvadoreños reuniéndose en una plaza de San Salvador para dirigirse hacia Guatemala y México. Para estos momentos, todo el contingente de migrantes, divididos en las 4 caravanas, ya sumaban personas que se habían integrado en el camino desde Honduras, El Salvador y Guatemala, pero también de migrantes que estaban varados en territorio mexicano, y no solo centroamericanos, también se agregaban mexicanos. Asimismo, varios de los contingentes comienzan a dispersarse debido a las condiciones de cansancio, pero también a causa de que muchos eran apoyados por camioneros y trailers y así podían avanzar de manera más rápida. El 1 de noviembre el gobierno de El Salvador contabilizó un total de 1,778 migrantes en la tercera caravana, de los cuales 268 desistieron de seguir el trayecto y 1,510 siguieron la ruta. El Gobierno Mexicano informó que, hasta este momento, los migrantes que habían solicitado la condición de refugiado suman 2,934. El 2 de noviembre la primera caravana migrante llegó a Veracruz, donde pasa la noche en el municipio de Sayula de Alemán. El gobernador Miguel Ángel Yunes les prometió 150 camiones para transportarse hacia la Ciudad de México, sin embargo, horas después de su comunicado canceló el servicio de transporte. El 3 de noviembre, ante la falta de transporte, los migrantes decidieron comenzar a caminar por la carretera federal con destino al municipio de Isla, en los límites entre Veracruz y Oaxaca. El 4 de noviembre la primera caravana salió de Ciudad Isla. Una parte avanzó hasta Puebla y la Ciudad de México en diversos transportes, mientras que otros se quedaron en Puebla. Por medio de 'raites' llegaron a la Ciudad de México los primeros migrantes, albergándose en el deportivo Magdalena Mixhuca, donde se les brindó atención médica, alimentos, ropa, etc. El 5 de noviembre siguieron llegando a la CDMX varios grupos de migrantes de la primera caravana, algunos provenientes directamente de Veracruz y otros que venían de Puebla. El 6 de noviembre el alcalde en Iztacalco, Armando Quintero, afirmó que el deportivo Magdalena Mixhuca se encontraba al límite de su capacidad, hasta donde habían arribado 7,020 migrantes y se esperaba la llegada de más. El 8 de noviembre, integrantes de la primera caravana que se encuentra en la CDMX se desplazaban por las calles para dirigirse a las oficinas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con el fin de pedir transporte que les facilitara llegar a Estados Unidos, en su recorrido los acompañaba Milton Benítez, integrante de Pueblos sin fronteras, quien señalaba que es obligación de la ONU proveer de 370 autobuses para garantizar que los integrantes de la caravana atravesasen el país con seguridad. La



respuesta de las Oficinas de la ONU y la OIM fue que, de acuerdo al alcance de sus mandatos, están imposibilitadas a brindar el transporte requerido por algunos integrantes de la caravana de migrantes y que cualquier ayuda para el transporte de personas migrantes hacia un tercer país requiere del acuerdo previo o petición de los estados involucrados. Ese día, la tercera caravana, compuesta en su mayoría por salvadoreños, comienza a acelerar su paso por el estado de Chiapas, y llega a Matías Romero, Oaxaca, donde se une a un grupo de la segunda caravana. El 9 de noviembre, al no poder conseguir autobuses para seguirse desplazando por México, parten más de 2,000 integrantes de la CDMX hacia Querétaro en diversos medios de transporte, principalmente en camiones de carga. Una quinta caravana, de cerca de 250 migrantes en su mayoría salvadoreños, ingresó a México por el Suchiate. Policías Federales interceptaron y retuvieron a los migrantes, para luego trasladarlos a la ciudad de Tapachula desde donde, de no tramitar una solicitud de refugio, serían retornados a su país de origen. El 10 de noviembre a partir de las 4 de la madrugada, los más de 6,000 centroamericanos que integraban la caravana migrante y que aún continuaban en la Ciudad de México comenzaron a levantarse para seguir su marcha hacia los Estados Unidos, la mayoría se dirigía hacia Querétaro caminando o en transporte de carga. Ese día llega un grupo importante de la caravana a Guadalajara donde se instalan en el Auditorio Benito Juárez. Una avanzada de la caravana migrante compuesta por 85 personas, en su mayoría por LGBTTTI, llegaron a Tijuana. Allí, fueron transportados en autobuses hacia la colonia Playas de Tijuana, donde una organización de Texas les había rentado una casa. Los vecinos de Playas de Tijuana protestaron por la presencia de estas personas en su fraccionamiento. El 12 de noviembre llegó a la CDMX la segunda caravana migrante, integrada por cerca de 1,200 personas. Fueron alojados también en la carpa instalada en el deportivo de la Magdalena Mixhuca. Ese día llegó a Tijuana un grupo de cerca de 357 migrantes de la primera caravana. Llegaron al Desayunador del Padre Chava donde recibieron alimentos y se trasladaron después hacia Playas de Tijuana. En la tarde, algunos migrantes fueron trasladados a albergues de la ciudad por autobuses de la policía, mientras otros insistieron en quedarse en las cercanías del faro y pernoctaron a la intemperie. El 13 de noviembre el tercer grupo de la primera caravana, integrado por 343 personas, llegó a Tijuana. Nuevamente, llegaron a recibir alimentos al Desayunador del Padre Chava. Algunos fueron a Playas de Tijuana y otros se dirigieron al Parque de la Amistad. Un informe de la Policía Federal señaló que en Navjoa se encontraban 14 camiones con alrededor de 700 migrantes, y se confirmó la presencia de 2 mil más en Escuinapa y mil en Ixtlán. Todos tenían como destino final Tijuana. De acuerdo a los medios de comunicación, la estrategia de los gobiernos de Sonora y Sinaloa fue facilitar a los migrantes transporte, alimentos y atención médica, para que ninguno de los viajantes permaneciera en cualquiera de los municipios de ambas entidades. El 14 de noviembre en la noche, residentes de Playas de Tijuana se manifestaron contra la presencia de migrantes y después de realizar un mitin en la delegación, un pequeño grupo de manifestantes llegó hasta el faro para agredir a las personas migrantes. En la noche del 14 de noviembre, el secretario de desarrollo social del municipio, Mario Osuna anunció la apertura de un albergue que estaría a cargo de la directora del DIF Municipal, Delia Ávila. El albergue tiene un cupo de 2,000 personas pero sólo tenía esa noche

360 colchonetas instaladas. La mayoría de los migrantes no aceptó trasladarse a ese albergue argumentando que era de puertas cerradas. Muchos migrantes durmieron nuevamente en el faro de Playas de Tijuana. El 15 de noviembre más de 1,000 migrantes de la caravana que se encontraban en Tijuana aceptaron ingresar al albergue temporal Benito Juárez. El 16 de noviembre durmieron más de 2,000 personas en ese albergue. El 17 de noviembre en Ciudad de México la Policía Federal (PF) y el Instituto Nacional de Migración (INM) arrestaron cerca de 60 miembros parte de la caravana migrante en el estado de Sonora con la finalidad de deportarlos aunque anteriormente les habían prometido transporte hacia la ciudad de Tijuana. Por otro lado, los primeros integrantes de la caravana migrante de centroamericanos que llegaron a Tijuana, se anotaron en la lista para solicitar asilo humanitario y esperaban a ser llamados para ingresar y ser entrevistados por las autoridades de la Unión Americana. El 18 de noviembre un grupo de personas se reunió en la glorieta conocida como 'Las Tijeras' para expresar su apoyo a la Caravana Migrante. Una hora después se ubicó un grupo personas de la comunidad LGBTTTI con los mismos fines. Paralelamente, un grupo de personas con consignas como "Migrantes sí, invasores no", "Tijuana se levanta" y "Fuera hondureños", se reunieron en la glorieta Cuauhtémoc, ubicada en Zona Río hasta llegar a las cercanías del refugio temporal de la Zona Norte, para manifestarse en contra de la llegada de migrantes centroamericanos a la ciudad. En la protesta antimigrante participaban entre 100 y 200 personas, quienes gritaban improperios a quienes defienden los derechos de los migrantes. En el lugar fueron bloqueados por agentes antimotines terminando en un enfrentamiento a patadas, jalones y golpes. El 19 de noviembre la oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP) colocó protección en la canalización del Río Tijuana, a la altura de la garita peatonal de "El Chaparral". La CBP dio a conocer que las medidas se tomaron en preparación a la posible llegada de los integrantes de la caravana migrante de Centroamérica, añadió que las barreras y alambres de púas serían fundamentales para restringir el acceso de grupos que traten de cruzar corriendo. El 20 de noviembre migrantes centroamericanos de la caravana se enlistaron para solicitar asilo en Estados Unidos. Joel Collado, voluntario en el grupo que apoya en los trámites ordenados para cruzar a ese país, informaba que ya iban 1,400 números registrados. Al mismo tiempo, las autoridades de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP), informaron que todos los carriles vehiculares con dirección Norte fueron cerrados para la instalación de infraestructura para reforzar el puerto de entrada debido a reportes de un posible cruce masivo por parte de integrantes de la Caravana Migrante. El 21 de noviembre llegaron alrededor de 1500 centroamericanos más al albergue Benito Juárez en la Zona Norte. Por la mañana del mismo día, cuatro hombres fueron asegurados por agentes de la Policía Municipal al ser señalados como presuntos responsables de fumar marihuana en el interior del albergue ubicado en la Unidad Deportiva Benito Juárez. Esto desató una protesta por parte de los migrantes, quienes intentaron defender a sus compañeros. Por su parte, el director de la Policía Municipal, Mario Martínez Martínez, señaló que el 75% de los integrantes de la caravana migrante dan la imagen de ser personas agresivas. El 22 de noviembre dos mil centroamericanos llegados a Tijuana con la caravana estaban en espera de ser atendidos por autoridades de Estados Unidos para sus solicitudes de asilo. Una intensa lluvia comenzó la noche anterior.



Quienes dormían en tiendas o bajo lonas en el refugio temporal amanecieron en el lodo y con sus pocas pertenencias empapadas. En la unidad deportiva de la Zona Norte se encontraban albergados más de cuatro mil centroamericanos de la Caravana, de los cuales el 10% estaban dentro del gimnasio y los demás a la intemperie. Francisco Vega, gobernador de Baja California, mencionó que 100 millones de pesos serán invertidos en la atención de miembros de la Caravana Migrante. El mismo jueves 22 de noviembre las autoridades aduanales de Estados Unidos realizaron un simulacro por el posible cruce masivo de migrantes hacia su país, declarando que la caravana significaba una "crisis de seguridad nacional" en su frontera. El 23 de noviembre se informó que autoridades migratorias de Estados Unidos autorizaron a cerca de 40 centroamericanos una entrevista para iniciar su proceso de petición de asilo político en EE.UU. El mismo viernes cerca del Refugio temporal ubicado en el Centro Deportivo Benito Juárez llegaron patrullas de la policía municipal conocidas como 'perreras' a detener a migrantes que salieran de ciertos límites del refugio y también a quienes cometieran infracciones. El 24 de noviembre se dieron a conocer las condiciones en las que están viviendo personas de la Caravana Migrante en el Centro Deportivo Benito Juárez de Tijuana donde se encontraban alrededor de cinco mil centroamericanos. Este albergue temporal en la Zona Norte contaba con 24 letrinas portátiles y ocho regaderas al aire libre donde las personas se bañaban a distintas horas del día sin ningún tipo de privacidad, también las personas se encontraban establecidas en el piso de la unidad donde hay tierra y pequeños charcos de agua por las lluvias. El 25 de noviembre migrantes centroamericanos que se encontraban en Tijuana a la espera de cruzar hacia Estados Unidos realizaron una marcha pacífica cerca de la garita de San Ysidro. Algunos de ellos intentaron cruzar por el Río Tijuana para llegar a las garitas fronterizas, a lo que la policía mexicana respondió con escudos antimotines para frenar su paso. La Agencia de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos cerró las garitas de ambos lados de la frontera y les lanzó a los migrantes gas lacrimógeno justificando que son una amenaza para el país y que buscaban frenar su avance hacia el país. El 26 de noviembre el Instituto Nacional de Migración (INM) comenzó con el proceso de deportación a cerca de 100 centroamericanos parte de la Caravana Migrante por participar en hechos catalogados como violentos al intentar cruzar hacia Estados Unidos por la garita El Chaparral. El 27 de noviembre, el conteo oficial de la Unidad Deportiva Benito Juárez informaba un total de 6,062 migrantes albergados en sus instalaciones. Asimismo, alrededor de un centenar de personas habían solicitado ser trasladados a sus países de origen, salieron desde la base aérea número doce. El 28 de noviembre, hasta un total de 190 personas se habían registrado en el programa de Retornos Asistidos Voluntarios, aceptando la asistencia de México para retornar a sus países de origen vía aérea y terrestre. Este programa activó el viernes 23 de noviembre, pero fue a partir de los hechos del domingo 25 en la garita de San Ysidro que muchos migrantes concluyeron que ya no podrían cruzar hacia Estados Unidos. El 29 de noviembre, ante la severidad del clima y las inundaciones en la Unidad Deportiva Benito Juárez, autoridades municipales informaron sobre el cierre de este refugio temporal y la apertura de un albergue en El Barretal, para ser el nuevo albergue. Algunos migrantes se negaron a ser trasladados argumentando la lejanía del nuevo albergue. El 30 de noviembre, alrededor de 800 migrantes habían estado siendo

trasladados hacia El Barretal, el nuevo albergue ubicado en la colonia Mariano Matamoros y que cuenta con áreas techadas, barrios y regaderas, lo que brinda mejores condiciones de albergue. La Secretaría de Desarrollo Social Municipal, informó que los servicios habían sido cortados en el Deportivo Benito Juárez, para que los migrantes se trasladaran a El Barretal; en la noche, la Subdirección General para la Protección contra Riesgos Sanitarios en el Estado (Cofepris) colocó sellos en los accesos del Deportivo Benito Juárez, con lo que se clausuraba oficialmente como albergue. El 1 de diciembre, tomó posesión el gobierno de Andrés Manuel López Obrador. De inmediato empezó a trabajar con los gobiernos de Guatemala, El Salvador y Honduras, con el apoyo de Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en ambicioso un plan de desarrollo con el objetivo de crear fuentes de trabajo en Centroamérica y en el sur de México y con ello arraigar a las poblaciones. Un total de 1, 529 personas habían sido trasladadas al Barretal. El Quinto Visitador de la CNDH, Edgar Corzo Sosa, preguntó públicamente por el paradero del resto de los migrantes.”--- B. Situación de vulnerabilidad de los integrantes de la “Caravana Migrante”.--- Establecido el origen y las características del fenómeno migratorio de referencia, se procede a explicar porqué se considera que sus integrantes se encuentran en una situación de vulnerabilidad.--- Del contenido de la opinión consultiva OC-18/2003 denominada **“Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados”**, emitida por la Corte IDH – antes invocada- se desprende que generalmente los migrantes se encuentran en una situación de vulnerabilidad como sujetos de derechos humanos y que la existencia de prejuicios culturales acerca de ellos, tales como los prejuicios étnicos, la xenofobia y el racismo, que dificultan la integración de los migrantes a la sociedad, permiten la reproducción de las condiciones de vulnerabilidad y llevan la impunidad de las violaciones de derechos humanos cometidas en su contra³⁴.-- - Asimismo, tanto dicho Tribunal de derechos humanos, como la comunidad internacional han reconocido la necesidad de adoptar medidas especiales para garantizar la protección de los derechos humanos de los migrantes, debido al aumento en las migraciones internacionales derivado del incremento en los desequilibrios económicos internacionales, la pobreza y la degradación del medio ambiente, combinados con la falta de paz y seguridad, las violaciones de los derechos humanos y los distintos grados de desarrollo de las instituciones judiciales y democráticas³⁵.--- Ahora bien, en el caso concreto, del contenido de las constancias que obran en autos es dable advertir que la situación de vulnerabilidad de las personas que integran la “Caravana Migrante” proviene no sólo de su condición de no nacionales o su estatus migratorio (regular o irregular), sino también de los prejuicios culturales

³⁴ Supra nota 22, párrafos 112 a 114.

³⁵ Ídem, párrafos 115 a 117.



que se han desplegado con motivo de su llegada.--- En efecto, de las pruebas ofrecidas por la parte quejosa consistentes en notas periodísticas, cuyos encabezados son los siguientes: “Ya no queremos migrantes en Tijuana: alcalde”, “Tijuana declara ‘cero tolerancia’ a los migrantes de la caravana” y “El alcalde de Tijuana arremete contra la caravana migrante”; así como el video de la entrevista realizada al Presidente Municipal de Tijuana y el contenido de la Recomendación 17/2018 emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Baja California³⁶, que concatenadas entre sí, adquieren valor probatorio pleno en términos de los artículos 197, 202, 203, 207 y 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, se desprende la existencia de un ambiente de rechazo a la presencia de los migrantes centroamericanos en esta ciudad.--- C. Contenido de las declaraciones realizadas el dieciséis y veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho.--- A efecto de conocer el contenido íntegro de las declaraciones realizadas durante la conferencia de prensa que se llevó a cabo el dieciséis de noviembre de dos mil dieciocho –y para una pronta referencia- se estima oportuno transcribir las manifestaciones emitidas por el Presidente Municipal y el Secretario de Seguridad Pública Municipal de Tijuana, Baja California, en ese evento que son las siguientes: -Presidente Municipal. “Muchas gracias por estar aquí y por darnos la oportunidad de transmitirle a todos los tijuanaenses, la situación que estamos viviendo y lo que la autoridad municipal ha venido realizando en equipo. Debo de decirles a todos los tijuanaenses, que aquí hay forma de trabajo, aquí hay forma de hacer las cosas y el resultado es que ahí van, poco a poco caminando. Como ustedes saben tenemos una problemática generada por el Gobierno Federal en donde de manera indolente permitió el cruce, la llegada de muchísimas personas sin reunir todos los requisitos porque es lo que entendemos de los mismos medios que vemos que se publicitan, es decir, se meten al Sur de país sin ningún orden y pues ahí vienen todos para acá. Tijuana es una ciudad que se integra con ciudadanos con la migración. Todos los tijuanaenses tenemos personas, amigos, familiares que vinieron de otras partes de la República e inclusive del mundo y se han integrado a Tijuana en un bien hacer de las cosas. A ellos nuestra más cordial bienvenida. Y también decirles a todos aquellos que vengan en plan de desorden, de no respetar la ley, no vamos a tolerarlo; se tienen que regresar a su lugar de origen. No se vale. Para ello, cuando han sido sorprendidos en una actitud, en una conducta que raya en lo ilícito inmediatamente a través del juez calificador se les turna ante la instancia correspondiente que es el INAMI para que ellos procedan en consecuencia. El día de hoy, más tarde, estamos por ‘amarrar’ si se me permite decirlo así, una reunión con el embajador de Honduras aquí en Tijuana en donde habremos de exponerle la situación que guarda esta situación de vida

³⁶ Fojas 178 a 209.

que estamos viviendo y, bueno, tratar de crear una sinergia de trabajo para que el gobierno de Honduras también vele por sus ciudadanos y exhortar a la autoridad federal que se ponga a trabajar seriamente en esta problemática. El gobierno federal está que se va, el actual, y el nuevo pues todavía no llega. Y, también quiero aprovechar para hacer un exhorto a los diputados federales y senadores, ahorita que están en el plazo idóneo u óptimo en materia de revisión de presupuesto federal para el dos mil diecinueve, se vuelva a crear un fondo, cuando un servidor fue diputado federal se creó un fondo de 'migralidad', así se le denominó, cómo se denomine, pero eran recursos destinados para la zona fronteriza para atender esta problemática. Ya lo estamos viviendo, es oportuno que los diputados federales y los senadores de Baja California nos ayuden, en especialmente a los tijuanaenses, a que se cree un fondo para poder aguantar esta problemática, tener los recursos, es más no se dé el dinero al gobierno de manera directa, sino que se etiquete un recurso específico que se va (sic) y se creen las reglas de operación para poder destinarlo para satisfacer este tipo de problemas. Aquí en Tijuana se está escribiendo nuevamente una historia, aquí en Tijuana, a raíz de esta problemática generada por la irresponsabilidad de muchos, ahora vamos a poder hablar de Tijuana antes de la migración y después de esta migración..." -Secretario de Seguridad Pública Municipal. "Aquí lo que hemos trabajado con el gobierno federal es una política de cero tolerancia, como ya lo decía el señor alcalde. Cuando detenemos a alguna de estas personas que comete un ilícito de manera inmediata a través del juez municipal, es puesta a disposición del INAMI y tenemos entendido que van a ser deportados. Entonces el mensaje es: seguramente la inmensa mayoría de los migrantes son personas que cumplen las reglas, pero para aquellos que no, estaremos muy, muy pendientes. Y el mensaje para los vecinos de las diferentes comunidades que están cercanas, por ejemplo a la 'Zona Norte' o los que están el 'Playas de Tijuana', es que: tenemos vigilancia permanente en su entorno y la policía municipal de Tijuana va a garantizar la seguridad de los tijuanaenses. Cualquier situación que ustedes, los ciudadanos de Tijuana tengan, cualquier información que tengan relacionadas (sic) con actos ilegales favor de denunciarlo..."³⁷ Ahora bien, en cuanto a la entrevista realizada al Secretario de Seguridad Pública Municipal de Tijuana, el veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, cabe destacar que, aun cuando en su escrito inicial de demanda la parte quejosa proporcionó la dirección de internet <https://www.facebook.com/SintesisTV/photos/a.155001067874/10156271868147875/?type=3> afirmando que en ella podía visualizarse el video que contiene dicha entrevista; lo cierto es que, al ingresar a dicha dirección únicamente se obtuvo la imagen relativa al anuncio de ese evento, tal como quedó asentado en la certificación de diez de diciembre de dos mil dieciocho y la documental que se anexó al expediente.--- En ese orden de ideas, y dado que este órgano jurisdiccional no estuvo en aptitud de tener acceso a dicha entrevista, aun cuando se haya tenido por cierto el acto reclamado y en el

³⁷ El contenido se puede consultar en el archivo almacenado en el dispositivo electrónico (USB) que obra en la foja 85.



escrito inicial de demanda la parte quejosa haya transcrito, al parecer, la parte conducente de dicho evento, dado que no existe certeza de que se trate de una reproducción fiel y exacta de la entrevista de mérito, no es posible transcribir su contenido.--- En virtud de lo anterior y en atención al reconocimiento parcial que realizó el Secretario de Seguridad Pública Municipal de Tijuana, Baja California respecto del contenido de sus declaraciones, al rendir su informe justificado, para efectos del presente estudio, se considerará que, en la entrevista de veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, dicho servidor público manifestó el acatamiento a la instrucción realizada por el alcalde de esta ciudad, en cuanto a la puesta a disposición de los migrantes detenidos ante el Instituto Nacional de Migración para su deportación.--- En ese tenor, es dable advertir que la información que fue difundida consiste en lo siguiente:--- Por parte del Presidente Municipal:--- 1. Los migrantes centroamericanos representan un problema para la ciudad de Tijuana, porque el gobierno federal no ha hecho frente a sus responsabilidades en dicho tema.--- 2. Los migrantes que se “portan bien” son bienvenidos.--- 3. Habrá cero tolerancia para los migrantes que cometan conductas que “rayen” en lo ilícito o que no cumplan con la ley, por lo que “tendrán” que regresarse a su país de origen.--- 4. La medida adoptada en esos casos, consistirá en que una vez que sean detenidos los migrantes, los jueces municipales inmediatamente los turnarán al Instituto Nacional de Migración para que ellos procedan en consecuencia.--- Por parte del Secretario de Seguridad Pública Municipal. 1. Por instrucciones del alcalde, habrá cero tolerancia para los migrantes que cometan conductas ilícitas.--- 2. La medida adoptada en esos casos, consistirá en que una vez que los migrantes sean detenidos, los jueces municipales inmediatamente los turnarán al Instituto Nacional de Migración para que sean deportados inmediatamente.--- 3. El mensaje para los migrantes es: si no cumplen las leyes serán deportados inmediatamente.--- 4. El mensaje para los tijuanaenses es: vamos a garantizar su seguridad (frente a las conductas que realicen los migrantes) y si tienen cualquier información al respecto deben reportarla.--- Como se ve, la información de mérito debe ser considerada como un discurso o declaración oficial, esto es, como parte del ejercicio del deber de informar a cargo de dichos servidores públicos, pues versa sobre un tema de utilidad pública (de interés general), como es la situación que imperaba en esta ciudad de Tijuana, con motivo del fenómeno migratorio (reconocido a nivel nacional e internacional) y sobre las actividades realizadas por dichas autoridades en ejercicio de

sus funciones –públicas-, precisamente, con motivo de dicha situación.--- D. Análisis del contenido discurso oficial conforme a los parámetros nacionales e internacionales.--- Preciso el contenido de las declaraciones oficiales realizadas por las autoridades responsables de mérito, se procede a constatar si aquellas cumplen con los estándares nacionales e internacionales que fueron explicados en párrafos precedentes.--- i. Información que refleje una diligente difusión de la verdad.--- En este apartado, se estima oportuno destacar que, no obstante que en los argumentos expuestos en el concepto de violación identificado como primero la parte quejosa destaca que las declaraciones expuestas por las autoridades responsables respecto de la medida adoptada por el gobierno municipal en relación con la detención de migrantes y su posterior puesta a disposición de la autoridad migratoria son “inexactas” (que carecen de veracidad), lo cierto es que en autos no obran pruebas tendentes a demostrar que, en efecto, lo informado por los servidores públicos no constituya un reflejo de la realidad, es decir, que no se haya ordenado la práctica o medida de referencia.--- Por el contrario, de los medios de convicción que han sido analizados en este fallo se obtiene que sí existió la instrucción –por lo menos verbal- emitida por el alcalde de este municipio y dirigida a los elementos de las corporaciones policiacas municipales, para que los migrantes detenidos por la probable comisión de un delito o una falta administrativa, por conducto de los jueces municipales, fueran puestos a disposición del Instituto Nacional de Migración; de manera que, es posible aseverar que la información proporcionada es verdadera, sin que ello implique prejuzgar sobre su legalidad.--- Por consiguiente, se estima que las declaraciones reclamadas sí cumplen con el requisito de mérito.--- ii. Información objetiva e imparcial.--- A pesar de que es dable afirmar que la información proporcionada por las autoridades responsables refleja una diligente difusión de la verdad, lo cierto es que el contenido de las declaraciones de mérito –e incluso como lo reconocen los propios servidores públicos responsables- contienen valoraciones subjetivas que tienen claramente la finalidad de establecer no sólo una postura frente al fenómeno migratorio denominado “Caravana Migrante” sino una crítica sobre un grupo de personas determinadas, a saber, los migrantes que cometan infracciones administrativas o delitos.--- Esto es así, porque – como se demostró- tanto el Presidente Municipal como el Secretario de Seguridad Pública de Tijuana, Baja California, fueron consistentes en sostener, medularmente, que los migrantes que no cumplan con las normas o que “vengan a



hacer desorden”, no son bienvenidos en esta ciudad y, por ello, una vez detenidos y turnados al Instituto Nacional de Migración deberán ser deportados inmediatamente –pues se afirma que así lo han solicitado a la autoridad competente-.--- Como se ve, las autoridades responsables no se limitaron a transmitir la información relacionada con la situación del municipio con respecto al fenómeno migratorio denominado “Caravana Migrante” y las medidas adoptadas sobre dicho tema, sino que, además difundieron su valoración subjetiva sobre las características que deben reunir los extranjeros para considerarlos aptos para integrarse a esta ciudad, por lo que la información difundida no puede considerarse imparcial ni objetiva.--- iii. Ausencia de pronunciamientos o lenguaje que vulneren (o fomenten la violación) de derechos humanos.--- A efecto de estar en aptitud de analizar el requisito consistente en que los discursos no contengan pronunciamientos o lenguaje que vulneren derechos humanos o fomenten su violación, ya sea por otras autoridades o, incluso, por particulares, se estima oportuno retomar los conceptos de violación identificados como primero y segundo.--- Así, en su primer motivo de inconformidad la parte quejosa sostiene, medularmente, que la medida adoptada por las autoridades responsables para tratar la situación de las personas migrantes –y que comunicaron en sus declaraciones- consistente en la puesta a disposición del Instituto Nacional de Migración, por conducto de los jueces municipales, a aquellos migrantes que fueran detenidos por elementos de la policía por faltas administrativas o comisión de ilícitos, para su posterior deportación, contraría el contenido de los artículos 20 y 93 de la Ley de Migración que establecen, en esencia, que son atribuciones exclusivas del Instituto Nacional de Migración –y su personal- la de presentar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados para tal fin, a los extranjeros que lo ameriten conforme a las disposiciones de dicha ley y solicitar a los extranjeros que comprueben su legal estancia en el país (verificar su estado migratorio).--- Asiste razón a la parte quejosa, pues –en efecto- del contenido de la Ley de Migración no se advierte que las autoridades municipales cuenten con facultades para realizar verificaciones de estatus migratorio o para poner extranjeros detenidos (por faltas administrativas o probable comisión de delitos) a disposición de las autoridades migratorias; de manera que la información proporcionada por las autoridades responsables, avala y fomenta la comisión de conductas que no se ajustan al principio de legalidad, en detrimento de los derechos humanos de los migrantes detenidos.--- Para avalar la postura

que antecede se cita el contenido de los artículos 1º, 3º fracciones I y XX, 4º, 7º, 11, 19, 20, 35, 81, 87, 88, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 103 y 104 de la Ley de Migración, que disponen lo siguiente (énfasis añadido): “Artículo 1. Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en toda la República y tienen por objeto regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales.” “Artículo 3. Para efectos de la presente Ley se entenderá por: I. Autoridad migratoria, al servidor público que ejerce la potestad legal expresamente conferida para realizar determinadas funciones y actos de autoridad en materia migratoria. [...] XX. Presentación: a la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno. [...]”. “Artículo 4. La aplicación de esta Ley corresponde a la Secretaría, para lo cual podrá auxiliarse y coordinarse con las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuyas atribuciones estén vinculadas con la materia migratoria.” “Artículo 7. La libertad de toda persona para ingresar, permanecer, transitar y salir del territorio nacional tendrá las limitaciones establecidas en la Constitución, los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables. El libre tránsito es un derecho de toda persona y es deber de cualquier autoridad promoverlo y respetarlo. Ninguna persona será requerida de comprobar su nacionalidad y situación migratoria en el territorio nacional, más que por la autoridad competente en los casos y bajo las circunstancias establecidos en la presente Ley.” “Artículo 11. En cualquier caso, independientemente de su situación migratoria, los migrantes tendrán derecho a la procuración e impartición de justicia, respetando en todo momento el derecho al debido proceso, así como a presentar quejas en materia de derechos humanos, de conformidad con las disposiciones contenidas en la Constitución y demás leyes aplicables. En los procedimientos aplicables a niñas, niños y adolescentes migrantes, se tendrá en cuenta su edad y se privilegiará el interés superior de los mismos.” “Artículo 19. El Instituto es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, que tiene por objeto la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia, con base en los lineamientos que expida la misma Secretaría.” “Artículo 20. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria. I. Instrumentar la política en materia migratoria; II. Vigilar la entrada y salida de personas al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y revisar su documentación; III. En los casos señalados en esta Ley, tramitar y resolver sobre la internación, estancia y salida del país de los extranjeros; IV. Conocer, resolver y ejecutar la deportación o el retorno asistido de extranjeros, en los términos y condiciones establecidos en la presente Ley y en su Reglamento; V. Imponer las sanciones previstas por esta Ley y su Reglamento; VI. Llevar y mantener actualizado el Registro Nacional de Extranjeros; VII. Presentar en las estaciones migratorias o en los



lugares habilitados para tal fin, a los extranjeros que lo ameriten conforme a las disposiciones de esta Ley, respetando en todo momento sus derechos humanos; VIII. Coordinar la operación de los grupos de atención a migrantes que se encuentren en territorio nacional; IX. Proporcionar información contenida en las bases de datos de los distintos sistemas informáticos que administra, a las diversas instituciones de seguridad nacional que así lo soliciten, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, y X. Las demás que le señale esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.”

“Artículo 35. Para entrar y salir del país, los mexicanos y extranjeros deben cumplir con los requisitos exigidos por la presente Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables. Corresponde de forma exclusiva al personal del Instituto vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros y revisar la documentación de los mismos.”

“Artículo 81. Son acciones de control migratorio, la revisión de documentación de personas que pretendan internarse o salir del país, así como la inspección de los medios de transporte utilizados para tales fines. En dichas acciones, la Policía Federal actuará en auxilio y coordinación con el Instituto. El Instituto podrá llevar a cabo sus funciones de control migratorio en lugares distintos a los destinados al tránsito internacional de personas por mar y aire, a solicitud expresa debidamente fundada y motivada de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.”

“Artículo 87. Cuando las autoridades migratorias adviertan alguna irregularidad en la documentación que presente una persona que se pretenda internar al territorio nacional, o no satisfaga los requisitos exigidos en esta Ley o tenga algún impedimento legal, se procederá a efectuar una segunda revisión.”

“Artículo 88. En el caso de que el Instituto determine el rechazo del extranjero, se levantará constancia por escrito en la que se funde y motive la causa de inadmisibilidad al país de la persona de que se trate.”

“Artículo 92. El Instituto realizará visitas de verificación para comprobar que los extranjeros que se encuentren en territorio nacional cumplan con las obligaciones previstas en esta Ley y su Reglamento. Los supuestos para que el Instituto lleve a cabo una visita de verificación son los siguientes: I. Confirmar la veracidad de los datos proporcionados en trámites migratorios; II. Cuando se advierta que ha expirado la vigencia de estancia de extranjeros en el país, y III. Para la obtención de elementos necesarios para la aplicación de esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, siempre que funde y motive su proceder. La facultad para realizar visitas de verificación se ejercerá de oficio por tratarse de cuestiones de orden público. La orden por la que se disponga la verificación migratoria deberá ser expedida por el Instituto y precisar el responsable de la diligencia y el personal asignado para la realización de la misma, el lugar o zona que ha de verificarse, el objeto de la verificación, el alcance que deba tener y las disposiciones jurídicas aplicables que la fundamenten y la motiven.”

“Artículo 93. El Instituto recibirá y atenderá las denuncias formuladas en contra de extranjeros por la presunta comisión de delitos, las cuales deberá turnar en forma inmediata a la autoridad competente.”

“Artículo 94. Los extranjeros, cuando sean requeridos por el Instituto deberán comprobar su situación migratoria regular en el país, en los términos señalados en esta Ley y su Reglamento.”

“Artículo 95. Si con motivo de la visita de verificación se detecta que algún extranjero no cuenta con documentos que acrediten su situación migratoria regular en el país, se pondrá al extranjero a disposición del Instituto para que resuelva su situación

migratoria, en los términos previstos en el Capítulo V del presente Título. Fuera de los casos a que se refiere el párrafo anterior, el acta que al efecto se levante deberá contener los datos necesarios para que se proceda a citar al extranjero para continuar el procedimiento de que se trate.” “Artículo 96. Las autoridades colaborarán con el Instituto para el ejercicio de sus funciones, cuando éste así lo solicite, sin que ello implique que puedan realizar de forma independiente funciones de control, verificación y revisión migratoria.” “Artículo 97. Además de los lugares destinados al tránsito internacional de personas establecidos, el Instituto podrá llevar a cabo revisiones de carácter migratorio dentro del territorio nacional a efecto de comprobar la situación migratoria de los extranjeros. La orden por la que se disponga la revisión migratoria deberá estar fundada y motivada; ser expedida por el Instituto y precisar el responsable de la diligencia y el personal asignado para la realización de la misma; la duración de la revisión y la zona geográfica o el lugar en el que se efectuará.” “Artículo 98. Si con motivo de la revisión migratoria se detecta que algún extranjero no cuenta con documentos que acrediten su situación migratoria regular en el país, se procederá en los términos del artículo 100 de esta Ley.” “Artículo 99. Es de orden público la presentación de los extranjeros en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, en tanto se determina su situación migratoria en territorio nacional. La presentación de extranjeros es la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno.” “Artículo 100. Cuando un extranjero sea puesto a disposición del Instituto, derivado de diligencias de verificación o revisión migratoria, y se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 144 de la presente Ley, se emitirá el acuerdo de presentación correspondiente dentro de las veinticuatro horas siguientes a la puesta a disposición.” “Artículo 103. Las autoridades judiciales deberán dar a conocer al Instituto la filiación del extranjero que se encuentre sujeto a providencias precautorias o medidas cautelares, o bien, que cuente con una orden de presentación, orden de aprehensión o auto de vinculación a proceso, en el momento en que se dicten, informando del delito del que sean presuntos responsables. En el caso del auto de vinculación a proceso y la sentencia firme condenatoria o absolutoria, deberán notificarlo al Instituto, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ésta se dicte.” “Artículo 104. Una vez que se haya cumplimentado la sentencia a que se refiere el artículo anterior, la autoridad judicial o administrativa competente de inmediato pondrá al extranjero con el certificado médico que haga constar su estado físico, a disposición del Instituto para que se resuelva su situación migratoria, en los términos previstos en el Capítulo V del presente Título.”--- De los preceptos legales transcritos se desprenden las premisas siguientes: - La aplicación de la Ley de Migración corresponde a la Secretaría de Gobernación, para lo cual podrá auxiliarse y coordinarse con las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuyas atribuciones estén vinculadas con la materia migratoria. -Autoridad migratoria es el servidor público que ejerce la potestad legal expresamente conferida para realizar determinadas funciones y actos de autoridad en materia migratoria. -Ninguna persona será



requerida de comprobar su nacionalidad y situación migratoria en el territorio nacional, salvo por la autoridad competente en los casos y bajo las circunstancias establecidos en la Ley de Migración. -La libertad de toda persona para ingresar, permanecer, transitar y salir del territorio nacional tendrá las limitaciones establecidas en la Constitución, los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado Mexicano, la Ley de Migración y demás disposiciones jurídicas aplicables. -Independientemente de su situación migratoria, los migrantes tendrán derecho a la procuración e impartición de justicia, respetando en todo momento el derecho al debido proceso, así como a presentar quejas en materia de derechos humanos, de conformidad con las disposiciones contenidas en la Constitución y demás leyes aplicables. -El Instituto Nacional de Migración es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que tiene por objeto la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia, con base en los lineamientos que expida la misma Secretaría. -El Instituto Nacional de Migración tendrá, entre otras atribuciones, las de instrumentar la política en materia migratoria; vigilar la entrada y salida de personas al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y revisar su documentación; tramitar y resolver sobre la internación, estancia y salida del país de los extranjeros; presentar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados para tal fin, a los extranjeros que lo ameriten conforme a las disposiciones de la Ley de Migración, respetando en todo momento sus derechos humanos. -Corresponde de forma exclusiva al personal del Instituto Nacional de Migración vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros y revisar su documentación. -Son acciones de control migratorio, la revisión de documentación de personas que pretendan internarse o salir del país, así como la inspección de los medios de transporte utilizados para tales fines. En dichas acciones, la Policía Federal actuará en auxilio y coordinación con el Instituto Nacional de Migración. -Cuando las autoridades migratorias adviertan alguna irregularidad en la documentación que presente una persona que se pretenda internar al territorio nacional, o no satisfaga los requisitos exigidos en la Ley de Migración o tenga algún impedimento legal, se procederá a efectuar una segunda revisión. -En el caso de que el Instituto Nacional de Migración determine el rechazo del extranjero, se levantará constancia por escrito en la que se funde y motive la causa de inadmisibilidad al país

de la persona de que se trate. -El Instituto Nacional de Migración realizará visitas de verificación para comprobar que los extranjeros que se encuentren en territorio nacional cumplan con las obligaciones previstas en la ley de la materia y su reglamento. -Los supuestos para se lleven tales visitas de verificación son: I. Confirmar la veracidad de los datos proporcionados en trámites migratorios; II. Cuando se advierta que ha expirado la vigencia de estancia de extranjeros en el país; y, III. Para la obtención de elementos necesarios para la aplicación de esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, siempre que funde y motive su proceder. -La facultad para realizar visitas de verificación se ejercitará de oficio por tratarse de cuestiones de orden público y la orden por la que se disponga la verificación migratoria deberá ser expedida por el Instituto Nacional de Migración y precisar el responsable de la diligencia y el personal asignado para su realización, el lugar o zona que ha de verificarse, el objeto de la verificación, el alcance que deba tener y las disposiciones jurídicas aplicables que la fundamenten y la motiven. -El Instituto Nacional de Migración recibirá y atenderá las denuncias formuladas en contra de extranjeros por la presunta comisión de delitos, las cuales deberá turnar en forma inmediata a la autoridad competente. -Los extranjeros, cuando sean requeridos por el Instituto deberán comprobar su situación migratoria regular en el país, en los términos señalados en la ley de la materia y su reglamento. -Si con motivo de la visita de verificación se detecta que algún extranjero no cuenta con documentos que acrediten su situación migratoria regular en el país, se pondrá al extranjero a disposición del Instituto Nacional de Migración para que resuelva su situación migratoria. -Las autoridades colaborarán con el Instituto para el ejercicio de sus funciones, cuando éste así lo solicite, sin que ello implique que puedan realizar de forma independiente funciones de control, verificación y revisión migratoria. -Además de los lugares destinados al tránsito internacional de personas establecidos, el Instituto Nacional de Migración podrá llevar a cabo revisiones de carácter migratorio dentro del territorio nacional a efecto de comprobar la situación migratoria de los extranjeros. -La orden por la que se disponga la revisión migratoria deberá estar fundada y motivada; ser expedida por el Instituto Nacional de Migración y precisar el responsable de la diligencia y el personal asignado para su realización; la duración de la revisión y la zona geográfica o el lugar en el que se efectuará. -Si con motivo de la revisión migratoria se detecta que algún extranjero no cuenta con documentos que acrediten su



situación migratoria regular en el país, se pondrá al extranjero a disposición del Instituto Nacional de Migración para que resuelva su situación migratoria. -La presentación (medida dictada por el Instituto Nacional de Migración mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno) de los extranjeros en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, en tanto se determina su situación migratoria en territorio nacional, es de orden público. -Cuando un extranjero sea puesto a disposición del Instituto Nacional de Migración, derivado de diligencias de verificación o revisión migratoria, y se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 144 de la Ley de Migración, se emitirá el acuerdo de presentación correspondiente dentro de las veinticuatro horas siguientes a la puesta a disposición. -Las autoridades judiciales deberán dar a conocer al Instituto Nacional de Migración la filiación del extranjero que se encuentre sujeto a providencias precautorias o medidas cautelares, o bien, que cuente con una orden de presentación, orden de aprehensión o auto de vinculación a proceso, en el momento en que se dicten, informando del delito del que sean presuntos responsables. -En el caso del auto de vinculación a proceso y la sentencia firme condenatoria o absolutoria, las autoridades judiciales deberán notificarlo al Instituto Nacional de Migración, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ésta se dicte. -Una vez que se haya cumplimentado la sentencia relativa, la autoridad judicial o administrativa competente de inmediato pondrá al extranjero con el certificado médico que haga constar su estado físico, a disposición del Instituto Nacional de Migración, para que se resuelva su situación migratoria.--- De la interpretación sistemática de las premisas aludidas, en lo que al caso atañe, se concluye que únicamente el personal del Instituto Nacional de Migración (o autoridades migratorias) está facultado para realizar acciones de control migratorio, esto es, la revisión de documentación de personas que pretendan internarse o salir del país, así como la inspección de los medios de transporte utilizados para tales fines y que tales acciones sólo pueden llevarse a cabo en los términos y por las razones previstas en la citada legislación y, si bien las autoridades distintas a las migratorias podrán auxiliar al Instituto Nacional de Migración en sus funciones, ello no implica que, de forma independiente, puedan llevar a cabo acciones de control migratorio (verificación de estatus migratorio de extranjeros).-- - Aunado a lo anterior, se colige que del contenido de la legislación en cita no se desprende facultad alguna a cargo

de las policías municipales o autoridades municipales para “poner a disposición” del Instituto Nacional de Migración a algún extranjero con motivo de la comisión de una falta administrativa o algún ilícito.--- Por el contrario, de los artículos 103 y 104 de la Ley de Migración claramente se desprenden cómo deben actuar las autoridades –distintas a las migratorias- tratándose de la comisión de delitos por extranjeros, pues en ellos se establecen como obligaciones a cargo de las autoridades judiciales las siguientes:--- a) Tratándose de providencias precautorias o medidas cautelares, órdenes de presentación, aprehensión o auto de vinculación a proceso, en el momento que se dicten, deberán informar la filiación del extranjero del delito del que sean presuntos responsables.--- b) Tratándose de auto de vinculación a proceso y la sentencia firme condenatoria o absolutoria, deberán notificar dicha circunstancia, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ésta se dicte.--- c) Una vez que se haya cumplimentado la sentencia relativa, la autoridad judicial o administrativa competente de inmediato pondrá al extranjero con el certificado médico que haga constar su estado físico, a disposición del Instituto Nacional de Migración, para que se resuelva su situación migratoria.--- Entonces, si –como se demostró- conforme a la legislación en materia de migración no existe facultad expresa a favor de las autoridades municipales para “poner a disposición” del Instituto Nacional de Migración a los extranjeros que cometan faltas administrativas o ilícitos y, menos aún para que, con motivo de estas faltas sean deportados a su país de origen, es inconcuso que la información oficial divulgada por las autoridades responsables, en las que se reconoce como legal la medida ordenada verbalmente por el Presidente Municipal de Tijuana para que los migrantes detenidos por elementos de corporaciones policiacas sean puestos a disposición del Instituto Nacional de Migración para su deportación inmediata constituye un pronunciamiento que vulnera los derechos humanos y fomenta su violación por parte de los agentes del Estado, al actuar en contra de las disposiciones legales, transgrediendo, entre otros, el principio de legalidad.--- Consecuentemente, como se anticipó, en ese aspecto, las declaraciones oficiales emitidas por las autoridades responsables no reúnen el requisito consistente en la ausencia de pronunciamientos o lenguaje que vulneren (o fomenten la violación) de derechos humanos.--- Por otra parte, en su diverso motivo de inconformidad identificado como segundo, la parte quejosa aduce que las declaraciones realizadas por las autoridades responsables contienen un mensaje discriminatorio en contra de las personas en



situación de migración que cometen ilícitos o faltas administrativas, pues implícitamente comunican que este grupo de personas —a diferencia de quienes no cometan tales conductas— no son bienvenidos en esta ciudad de Tijuana y, por ende, serán puestos a disposición del Instituto Nacional de Migración para su inmediata deportación a su país de origen.--- Asiste razón a la parte inconforme, pues —en efecto— de las declaraciones reclamadas se advierte que éstas contienen un mensaje de discriminación indirecta que vulnera el principio de igualdad y no discriminación en perjuicio de los migrantes detenidos.--- Para sustentar la postura que antecede, de inicio, importa destacar que existe un vínculo indisoluble entre la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos y el principio de igualdad y no discriminación.---En efecto, la comunidad internacional ha reconocido en forma reiterada que los Estados están obligados a respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades sin discriminación alguna y que el principio de la protección igualitaria y efectiva de la ley y de la no discriminación está consagrado en muchos instrumentos internacionales y nacionales. Circunstancia que, como lo ha indicado la Corte IDH refleja la existencia de “un deber universal de respetar y garantizar los derechos humanos, emanado de aquel principio general y básico”³⁸.--- Al respecto, el Máximo Tribunal del País ha destacado que el principio de igualdad y no discriminación permea todo el ordenamiento jurídico. Cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos reconocidos en la Constitución es, per se, incompatible con ésta. Es contraria toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, sea tratado con hostilidad o de cualquier forma se le discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación.--- Sin embargo, es importante recordar que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas es discriminatoria, siendo jurídicamente diferentes la distinción y la discriminación, ya que la primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una diferencia arbitraria que redundaría en detrimento de los derechos humanos.--- En igual sentido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, sino su utilización de forma injustificada. No se debe perder de vista, además, que la discriminación tiene

³⁸ Supra nota 22, párrafo 87.

como nota característica que el trato diferente afecte el ejercicio de un derecho humano. El escrutinio estricto de las distinciones basadas en las categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.--- Las anteriores consideraciones tienen sustento en la jurisprudencia P./J. 9/2016 (10a.), emitida por el Pleno del Máximo Tribunal del País, publicada en la página ciento doce, tomo I, libro treinta y cuatro, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación de septiembre de dos mil dieciséis, Décima Época, registro 2012594, de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL."--- Aunado a lo anterior, es dable destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido la existencia de una discriminación indirecta o de resultado, entendida ésta como aquella discriminación que se genera cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto.--- En este sentido, la Primera Sala del Más Alto Tribunal del País ha señalado que los elementos de la discriminación indirecta son:--- 1) Una norma, criterio o práctica aparentemente neutral.--- 2) Que afecta negativamente de forma desproporcionada a un grupo social.--- 3) En comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar.--- De lo anterior se desprende que, a fin de que un alegato de discriminación indirecta pueda ser acogido, es indispensable la existencia de una situación comparable entre los grupos involucrados. Este ejercicio comparativo debe realizarse en el contexto de cada caso específico, así como acreditarse empíricamente la afectación o desventaja producida en relación con los demás.--- Por su parte, a fin de liberarse de responsabilidad, el acusado de perpetrar el acto discriminatorio debe probar que la norma o acto no tiene sólo una justificación objetiva sino que persigue un fin necesario.--- Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia 1a./J. 100/2017 (10a.), emitida por dicha Primera Sala, localizable en la página doscientos veinticinco, tomo I, libro cuarenta y ocho, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación de noviembre de dos mil diecisiete, Décima Época, registro 2015597, de rubro: "DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN."--- En tal tesitura, es dable destacar que el principio de igualdad y no discriminación posee un carácter fundamental para la salvaguarda de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno; por consiguiente, los Estados no sólo tienen la obligación de no



introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias y de eliminar de dicho ordenamiento las regulaciones de carácter discriminatorio y sino también de combatir las prácticas discriminatorias.³⁹--- En efecto, la Corte IDH ha establecido que de la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos, sin discriminación alguna y en una base de igualdad, se derivan varias consecuencias y efectos que se concretan en obligaciones específicas, como son las siguientes: “En cumplimiento de dicha obligación, los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de jure o de facto. Esto se traduce, por ejemplo, en la prohibición de emitir leyes, en sentido amplio, de dictar disposiciones civiles, administrativas o de cualquier otro carácter, así como de favorecer actuaciones y prácticas de sus funcionarios, en aplicación o interpretación de la ley, que discriminen a determinado grupo de personas en razón de su raza, género, color, u otras causales. Además, los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias.”⁴⁰--- En relación con la aplicación del principio de igualdad y no discriminación respecto de los migrantes, es necesario retomar que la Corte IDH en la opinión consultiva OC-18/03 indicó que generalmente los migrantes se encuentran en una situación de vulnerabilidad como sujetos de derechos humanos, en una condición individual de ausencia o diferencia de poder con respecto a los no-migrantes (nacionales o residentes). Esta condición de vulnerabilidad tiene una dimensión ideológica y se presenta en un contexto histórico que es distinto para cada Estado, y es mantenida por situaciones de jure (desigualdades entre nacionales y extranjeros en las leyes) y de facto (desigualdades estructurales). Esta situación conduce al establecimiento de diferencias en el acceso de unos y otros a los recursos públicos administrados por el Estado.--- Asimismo, dicho Tribunal interamericano destacó que también existen prejuicios culturales acerca de los migrantes, que permiten la reproducción de las condiciones de vulnerabilidad, tales como los prejuicios étnicos, la xenofobia y el racismo, que dificultan la integración de los migrantes a la sociedad y llevan la impunidad de las violaciones de derechos humanos cometidas en su contra, por lo que la comunidad internacional ha advertido la necesidad de adoptar medidas especiales para garantizar la protección de

³⁹ Supra nota 22, párrafo 88.

⁴⁰ Supra nota 22, párrafos 102 y 103

los derechos humanos de los migrantes.--- En ese sentido, la Corte IDH ha concluido que los Estados no pueden discriminar o tolerar situaciones discriminatorias en perjuicio de los migrantes. Sin embargo, sí puede el Estado otorgar un trato distinto a los migrantes documentados con respecto de los migrantes indocumentados, o entre migrantes y nacionales, siempre y cuando este trato diferencial sea razonable, objetivo, proporcional, y no lesione los derechos humanos⁴¹.--- Ahora bien, en el caso particular, este órgano jurisdiccional advierte que las declaraciones oficiales reclamadas contienen un mensaje discriminatorio indirecto o de resultado, pues aun cuando, aparentemente, únicamente tienen como finalidad informar a la población sobre las medidas adoptadas respecto de los migrantes –en situación irregular- que han cometido faltas administrativas o ilícitos, lo cierto es que –como se demostró en párrafos que anteceden- las acciones tomadas por las autoridades responsables constituyen una práctica no reconocida en la legislación en materia de migración y establecen un trato desigual frente a los extranjeros –en situación irregular- que no cometen faltas administrativas o ilícitos.--- Se explica.--- Uno de los mensajes que se desprende de los discursos analizados consiste, básicamente, en que el gobierno municipal no pondrá a disposición del Instituto Nacional de Migración a los migrantes (extranjeros en situación de migración irregular) si no hacen “desorden” o no cometen faltas administrativas o delitos, pues en este caso son bienvenidos en esta ciudad de Tijuana; pero aquellos extranjeros en situación de migración irregular que cometan tales conductas, sí serán trasladados al Instituto Nacional de Migración para ser deportados de manera inmediata, ya que, en este supuesto, no son bienvenidos a permanecer en este Municipio.--- Como se ve, la información relativa a que los migrantes en situación irregular que cometan faltas administrativas o ilícitos serán detenidos y, por conducto de los jueces municipales, serán puestos a disposición del Instituto Nacional de Migración para su inmediata deportación, resulta aparentemente neutral (primer elemento), en virtud de que, al parecer, las autoridades responsables únicamente están comunicando a la ciudadanía las medidas adoptadas para atender los problemas de inseguridad causados por los migrantes que arribaron a esta ciudad.--- Sin embargo, tomando en consideración que, como quedó acreditado en párrafos precedentes, la comisión de faltas administrativas o ilícitos no constituye, per se, una razón para que el Instituto Nacional de Migración inicie un procedimiento administrativo para definir

⁴¹ Supra nota 22, párrafos 112 a 119.



la situación migratoria de un extranjero, es dable concluir que esa práctica, que sólo está dirigida a los migrantes que cometan las conductas aludidas, los afecta negativamente de forma desproporcionada en relación con el resto de los migrantes –en igual situación irregular- que no cometan faltas administrativas o ilícitos, pues a diferencia de estos últimos, los primeros –al parecer- serán inmediatamente deportados a su país de origen (segundo y tercer requisitos).--- Máxime, que no es posible desconocer la existencia de dos mensajes implícitos dirigidos a toda la sociedad y, particularmente, a los migrantes. El primero, en el sentido de que sólo son “bienvenidos” o “aptos” para permanecer e integrarse en esta sociedad si cumplen con la ley y no hacen “desorden”, pues de otra manera inmediatamente serán devueltos a su país de origen.--- Y, el segundo, consistente en que la seguridad pública del gobierno municipal solamente “aplica” para los residentes de este Municipio (tijuanaenses) y, precisamente, frente a los actos de los migrantes que hagan desorden.--- En tales condiciones, como se anticipó, la práctica aludida genera un trato diferenciado entre extranjeros que se ubican en una misma hipótesis jurídica en cuanto a su estatus migratorio, que no tiene una finalidad legal o constitucionalmente válida, ya que en ambos casos se trata de una situación irregular y lo que diferencia a unos de otros, para aplicación de dicha medida, es que hayan cometido faltas administrativas o ilícitos, lo cual –se insiste- no encuentra justificación en la Ley de Migración--- Además, el mensaje sobre la aplicabilidad de la “seguridad pública” únicamente está dirigido a los tijuanenses, de lo que se obtiene que se realiza una diferenciación basada en la nacionalidad (y situación migratoria) de la persona, para determinar si será susceptible de ser “protegida” por las instituciones policiales de esta ciudad de Tijuana.--- En tales condiciones, es claro que las declaraciones oficiales reclamadas, no reúnen el requisito consistente en no contener pronunciamientos que vulneren derechos humanos.-

-- iv. Inclusión de lenguaje o manifestaciones que tengan como finalidad promover la protección, respeto y garantía de derechos humanos; y, v. Análisis de contexto social.--- En virtud de lo expuesto en el apartado que antecede, es dable concluir que, en vía de consecuencia, el contenido de los discursos oficiales reclamados no cumplen con el requisito de incluir lenguaje o manifestaciones que tengan como finalidad promover la protección, respeto y garantía de derechos humanos y tampoco se advierte que, para determinar su contenido, se haya realizado un análisis del contexto social que imperaba en este Municipio de Tijuana en el momento en

que se emitieron las declaraciones correspondientes y, menos aún, que se incluyera la identificación de los migrantes como personas en una situación de vulnerabilidad.--- vi. Ausencia de pronunciamientos o lenguaje que constituyan una injerencia arbitraria en los derechos de quienes contribuyen a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento; y, vii. Ausencia de pronunciamientos o lenguaje que interfieran sobre la independencia y autonomía de las autoridades judiciales--- Finalmente, se advierte que los restantes requisitos consistentes en la ausencia de pronunciamientos o lenguaje que constituyan una injerencia arbitraria, directa o indirecta, en los derechos de quienes contribuyen a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento y la ausencia de pronunciamientos o lenguaje que interfieran sobre la independencia y autonomía de las autoridades judiciales, resultan inaplicables al caso concreto, por no estar vinculados con los temas contenidos en las declaraciones reclamadas.--- Con lo hasta aquí expuesto, es dable concluir que las declaraciones oficiales emitidas por las autoridades responsables Presidente Municipal y Secretario de Seguridad Pública Municipal de Tijuana, Baja California, no cumplen los requisitos mínimos necesarios para considerar que son acordes a los estándares nacionales e internacionales de protección y respeto de los derechos humanos y, su difusión implicó la violación al derecho a la información y al principio de igualdad y no discriminación. --- Mas aun, lo antes destacado refleja el incumplimiento de la obligación a cargo del Presidente Municipal, contenida en el artículo 7º, fracción VIII, de la Ley del Régimen Municipal del Estado de Baja California, consistente en “promover entre los habitantes del municipio el conocimiento, respeto y defensa de los derechos humanos.” De ahí lo fundado de los conceptos de violación relativos.--- No obstante lo anterior, este órgano jurisdiccional considera que en autos no existen pruebas que acrediten que las declaraciones reclamadas transgredieron el derecho de los organismos no gubernamentales, asociaciones, etcétera, “a defender” los derechos humanos de los migrantes y el derecho de “defensa” de los migrantes, como se sostiene en el concepto de violación identificado como tercero.--- Esto es así, porque en el presente juicio no se ofrecieron medios de convicción tendentes a demostrar que, en efecto, con motivo de los actos atribuidos al Presidente Municipal y al Secretario de Seguridad Pública Municipal de Tijuana, Baja California, se haya impedido a la hoy quejosa u otra organización o asociación destinada a la protección de derechos humanos a proporcionar asesoría, asistencia o cualquier otra medida a



favor de los migrantes que fueron detenidos y, en su caso, puestos a disposición del Instituto Nacional de Migración.--- De igual forma, no se ofreció probanza alguna tendente a corroborar que, precisamente, derivado de las declaraciones emitidas por las autoridades responsables, los migrantes detenidos y, en su caso, puestos a disposición del Instituto Nacional de Migración no hayan tenido acceso a un defensor o alguna asociación u organismo cuya finalidad sea la protección de sus derechos humanos.--- Es pertinente destacar que este órgano jurisdiccional no desconoce la posibilidad de que, en efecto, los migrantes detenidos por autoridades municipales y puestos a disposición del Instituto Nacional de Migración no tengan acceso a asesores jurídicos o asociaciones u organismos encargados de la defensa de sus derechos humanos; sin embargo, dado que en autos –se insiste- no está comprobada la existencia de una situación general de vulneración a esos derechos y, que ésta haya derivado de los actos atribuidos a las autoridades municipales señaladas como responsables, no es jurídicamente factible concluir que existe la violación denunciada.--- Máxime que, contrario a lo que aduce la parte inconforme, los ordenamientos legales (Ley de Migración y Ley de Amparo, entre otros), sí prevén mecanismos ordinarios y extraordinarios para analizar la legalidad de las detenciones y los procedimientos llevados a cabo ante la autoridad migratoria, de manera que, en lo individual, los extranjeros que estimen vulnerados sus derechos fundamentales están en aptitud de agotar las instancias judiciales o administrativas correspondientes para lograr su reparación.--- Por tanto, dado que la existencia de las declaraciones de las autoridades responsables e incluso la demostración de que éstas transgredieron el derecho a la información (de la comunidad y los migrantes) y el principio de igualdad y no discriminación, no acreditan, por sí mismas, la existencia de las violaciones al debido proceso o acceso a un recurso efectivo, que destaca la parte quejosa, debe concluirse que dichos argumentos resultan infundados.--- En tales condiciones, ante lo parcialmente fundado de los conceptos de violación, lo procedente es conceder el amparo y la protección de la Justicia Federal solicitados, en contra de los actos reclamados a las autoridades responsables Presidente Municipal y Secretario de Seguridad Pública Municipal de Tijuana, Baja California, consistentes en las declaraciones realizadas el dieciséis y veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, para los efectos que se precisarán enseguida.--- Octavo. En términos del artículo 77 de la Ley de Amparo, se procede a fijar las medidas que deberán cumplir las

autoridades responsables para restablecer a la parte quejosa en el goce de los derechos fundamentales vulnerados.--- Por razón de técnica jurídica, en principio, se abordarán los planteamientos formulados por la parte quejosa en relación con los efectos del fallo protector.--- Así, del escrito recibido en la audiencia constitucional, se desprende que la parte quejosa propone el otorgamiento de las medidas de reparación siguientes: “Primera.- Que las autoridades migratorias y municipales de Tijuana realicen una campaña permanente de información con cunado menos la misma difusión sobre la condición de refugiado, y los derechos humanos de todas las personas en contexto de movilidad humana, en la que tomen en consideración necesariamente a la sociedad civil especializada en el tema. Segunda.- Que el Instituto Nacional de Migración asegure el ingreso de defensores de derechos humanos a la estación migratoria en Tijuana, Baja California con la finalidad de que las personas cuenten con ese servicio, o bien, puedan identificarse casos que lo requiera y la Defensoría Pública Federal, así como la sociedad civil dedicada a brindar información y servicios de defensa legal puedan ingresar para dar el servicio. Tercera.- Que los servidores públicos participen activamente en talleres vivenciales de capacitación contruidos a partir de la experiencia de la sociedad civil especializada sobre la protección de los derechos humanos de las personas migrantes desde la perspectiva de la prevención. Cuarta.- Que el Municipio de Tijuana detenga la práctica de detención y entrega de las personas migrantes al Instituto Nacional de Migración en (sic) cuando hayan cometido infracciones administrativas. Quinta.- Que el Instituto Nacional de Migración detenga en todos los lugares en que tenga jurisdicción la recepción de personas migrantes de cualquier autoridad fuera de los casos excepciones que la ley establece. Sexta.- Que el Instituto Nacional de Migración realice una campaña de información a nivel nacional sobre la ilegalidad de estas prácticas y designe un mecanismo de denuncia eficiente para la investigación de los servidores públicos que reciban personas de autoridades fuera de los supuestos establecidos en la ley. Séptima.- Que el Presidente Municipal ofrezca una disculpa pública que logre una difusión internacional a la población migrante con motivo del lenguaje discriminatorio que desplegó durante su presencia en México. Octava.- Que la población sea puntualmente informada de los canales de acceso a la justicia que tienen disponibles frente a la comisión de delitos por parte de personas migrantes con clara información sobre los supuestos en que puede negarse a un extranjero la permanencia en el país.

RESPONSABILIDAD PECUNIARIA DEL ESTADO. Considerando que el juicio de amparo promovido por la quejosa importa un interés legítimo en beneficio de la población migrante, la comunidad de personas defensoras de derechos humanos, las autoridades y la población en general, se solicita respetuosamente a su Señoría que realice un análisis de la normatividad con la finalidad de proveer sobre la retribución a que el Estado Mexicano está obligado, a través de las autoridades responsables, con motivo de la afectación de derechos que solamente son restituibles mediante la promoción de la demanda de amparo que dio lugar al presente juicio.”--- Al respecto, se estima que, atendiendo a la naturaleza del presente juicio de amparo, a las violaciones antes analizadas y en términos de



los criterios emitidos por el Máximo Tribunal del País, que se citarán enseguida, contrario a lo solicitado por la parte quejosa, no es jurídicamente factible que este órgano jurisdiccional fije como lineamientos del fallo protector las medidas que refiere en su escrito recibido en la audiencia constitucional, por lo siguiente.--- En principio, por lo que hace a las medidas (medidas no pecuniarias de satisfacción o garantías de no repetición) consistentes en capacitaciones para los servidores públicos en materia de derechos humanos de personas migrantes, así como la campaña a cargo del Instituto Nacional de Migración para informar sobre la ilegalidad de las prácticas de detenciones de personas en situación de migración y la disculpa pública del Presidente Municipal con motivo del lenguaje de discriminación que desplegó contra la población migrante, no es jurídicamente factible decretarlas al no existir, propiamente, un sustento en la Ley de Amparo que lo permita.--- Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis 1a. LIII/2017 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página cuatrocientos sesenta y nueve, tomo I, libro cuarenta y dos, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación de mayo de dos mil diecisiete, Décima Época, registro 2014342, que señala (énfasis añadido): "MEDIDAS DE REPARACIÓN INTEGRAL ANTE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. POR REGLA GENERAL NO ES POSIBLE DECRETAR EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO MEDIDAS NO PECUNIARIAS DE SATISFACCIÓN O GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN PARA REPARAR AQUÉLLAS. Las medidas de reparación no pecuniarias desarrolladas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos constituyen el aspecto más innovador de su doctrina sobre reparaciones, las cuales han sido dictadas en la gran mayoría de los casos que involucran violaciones graves o sistemáticas a derechos humanos cometidas en los países de la región. Partiendo de esta premisa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación entiende que las violaciones a derechos humanos de las que conocen los tribunales del Poder Judicial de la Federación con motivo de los juicios de amparo, en términos generales, no guardan similitud con los casos analizados por la Corte Interamericana que dieron lugar a medidas de reparación de carácter excepcional. De acuerdo con lo anterior, la Primera Sala del alto tribunal considera que ese tipo de medidas de reparación no pueden dictarse en el juicio de amparo, no sólo por las diferencias señaladas entre el tipo de violaciones analizadas en sede internacional e interna, sino también porque no existe fundamento legal para decretarlas. Al respecto, cabe recordar que las "medidas" que pueden dictar los Jueces, conforme al artículo 77 de la Ley de Amparo, sólo pueden tener como finalidad restituir al quejoso en el pleno goce del derecho violado, aunque bajo un entendimiento amplio del concepto de restitución y admitiendo la procedencia subsidiaria y extraordinaria de medidas compensatorias bajo la figura del cumplimiento sustituto. Así, no existe disposición alguna en la ley de la materia que permita a los Jueces decretar medidas de satisfacción tales como: disculpas públicas

a cargo de las autoridades responsables; publicación de las sentencias; celebración de actos públicos en los que se reconozca la responsabilidad de las autoridades; realización de medidas o actos en conmemoración de las víctimas; y realización de obras de infraestructura con efecto comunitario o monumentos. En la misma línea, tampoco existe fundamento legal para que los Jueces puedan decretar garantías de no repetición similares a las que se encuentran en la doctrina interamericana, tales como la orden de realizar reformas legislativas o constitucionales; tipificar delitos o su adecuación a estándares internacionales; adoptar medidas administrativas como el establecimiento de programas de formación y/o capacitación de funcionarios; campañas de concientización y sensibilización dirigidas al público en general; o la elaboración de políticas públicas. Lo anterior, sin ignorar el efecto de no repetición que buscan algunas de las medidas expresamente previstas en la Ley de Amparo. Amparo en revisión 706/2015. Laura Cristina Portillo Larrieu y otra. 1 de junio de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente en el que se aparta del criterio contenido en la presente tesis, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente en el que se aparta del criterio contenido en la presente tesis. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Arturo Bárcena Zubieta y Arturo Guerrero Zazueta.”--- Tampoco resulta procedente la diversa solicitud de pronunciamiento sobre la “responsabilidad pecuniaria del Estado” derivada de las violaciones a derechos humanos demostradas en este juicio, ya que una sentencia estimatoria de amparo no prejuzga sobre la responsabilidad civil o administrativa de la autoridad por la realización del acto reclamado, además de que un procedimiento sumario, como el amparo, resulta inadecuado para establecer los presupuestos de esa responsabilidad, los cuales deberían determinarse en procesos ordinarios que tengan esa finalidad; además, no existen disposiciones en la Ley de Amparo que permitan a los jueces decretar compensaciones económicas en las sentencias de amparo como medidas de reparación a las violaciones de derechos humanos declaradas en esas resoluciones.--- Al respecto, cobra aplicación la tesis 1a. LII/2017 (10a.), sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en la página cuatrocientos setenta y dos, tomo I, libro cuarenta y dos, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación de mayo de dos mil diecisiete, Décima Época, registro 2014345, de contenido siguiente: “REPARACIÓN INTEGRAL ANTE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. LOS JUECES DE AMPARO NO PUEDEN DECRETAR COMPENSACIONES ECONÓMICAS PARA REPARARLAS, SALVO QUE PROCEDA EL CUMPLIMIENTO SUSTITUTO. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que la compensación económica es una medida de reparación que sirve para indemnizar el daño causado en los casos en los que la violación de un derecho fundamental no ha podido ser reparada a través de la restitución del derecho o cuando



ésta ha resultado insuficiente. En este sentido, una compensación económica sólo puede decretarse una vez establecidos los presupuestos de los juicios de atribución de responsabilidad: la realización de una acción u omisión que cumpla con algún factor de atribución (subjeto u objetivo); la actualización de un daño; y la existencia de una relación causal entre el daño experimentado por la víctima y la acción u omisión del agente dañador. De ahí que si se parte de la idea de que el juicio de amparo es un proceso constitucional de carácter sumario cuya finalidad exclusiva es restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación, lo lógico es adoptar una posición adversa a la posibilidad de que los Jueces decreten compensaciones económicas a cargo de la autoridad responsable como medidas de reparación. Desde esta perspectiva, una sentencia estimatoria de amparo no prejuzga sobre la responsabilidad civil o administrativa de la autoridad por la realización del acto reclamado, además de que un procedimiento sumario, como el amparo, resultaría inadecuado para establecer los presupuestos de esa responsabilidad, los cuales deberían determinarse en procesos ordinarios que tengan esa finalidad. Al respecto, la doctrina especializada ha señalado lo inconveniente que sería analizar en el juicio de amparo temas que pueden resultar sumamente complejos, como las cuestiones relacionadas con la prueba del daño, la conexión causal entre éste y la conducta de las autoridades o la cuantificación de la eventual indemnización. En este sentido, cabe destacar que en el derecho comparado, el tema de las compensaciones económicas, por vulneración de derechos humanos, suele analizarse en los juicios de responsabilidad civil o responsabilidad patrimonial del Estado a través de acciones específicas creadas para ese efecto (constitutional torts o human rights torts). Ahora bien, no existen disposiciones en la Ley de Amparo que permitan a los jueces decretar compensaciones económicas en las sentencias de amparo como medidas de reparación a las violaciones de derechos humanos declaradas en esas resoluciones. Sin embargo, no debe soslayarse que el Estado Mexicano se encuentra obligado a garantizar el derecho a una reparación integral; de ahí que sea posible el dictado de medidas compensatorias únicamente bajo la figura del incidente de cumplimiento sustituto. Por otro lado, una vez dictada una sentencia de amparo en un caso concreto que determine la existencia de una violación a un derecho fundamental y establezca las medidas de restitución adecuadas para devolver a la víctima a la situación anterior a la violación, ésta se encuentra facultada para acudir ante las autoridades competentes y por las vías legalmente establecidas, para obtener los restantes aspectos de una reparación integral. Por ejemplo, las víctimas de una determinada violación a derechos fundamentales se encuentran en posibilidad de acudir al Sistema Nacional de Atención a Víctimas, donde podrán solicitar su ingreso al Registro Nacional de Víctimas e iniciar el procedimiento correspondiente para obtener una reparación integral en términos de los artículos 61, 62, 64, 73 y 74 de la Ley General de Víctimas. Amparo en revisión 706/2015. Laura Cristina Portillo Larrieu y otra. 1 de junio de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente en el que se aparta del criterio contenido en la presente tesis, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente en el que se aparta del criterio contenido en la presente tesis. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios:

Arturo Bárcena Zubieta y Arturo Guerrero Zazueta.”--- Finalmente, no es el caso emitir pronunciamiento alguno sobre las medidas de reparación relacionadas con el acto consistente en la recepción en el Instituto Nacional de Migración, de los extranjeros puestos a disposición por autoridades municipales, ya que, según se desprende del contenido del considerando sexto, se determinó negar la protección constitucional respecto de dicho acto atribuido a las autoridades responsables Delegado y Director de Control y Verificación Migratoria, ambos del Instituto Nacional de Migración en Baja California.--- Precisado lo anterior, cabe destacar que las declaraciones reclamadas se tradujeron, en esencia, en la existencia de dos instrucciones u órdenes verbales, la primera, emitida por el Presidente Municipal de Tijuana para que el personal bajo su mando (entre ellos, el Secretario de Seguridad Pública Municipal de Tijuana y los jueces municipales) pusieran a disposición del Instituto Nacional de Migración a los migrantes detenidos por faltas administrativas o la comisión de ilícitos, con la finalidad de que fueran deportados; y, la segunda, consistente en que se protegiera a los tijuanenses.--- Por tanto, para asegurar la restitución de la parte quejosa en el goce de los derechos vulnerados conforme lo establece el artículo 77 de la Ley de Amparo, con la modulación respectiva del principio de relatividad⁴², la protección constitucional se concede para los efectos siguientes:--- 1. La autoridad responsable Presidente Municipal de Tijuana, al momento de ejercer su facultad-derecho de divulgar información de los migrantes que se encuentre relacionada con el ejercicio de sus funciones deberá (i) abstenerse de utilizar lenguaje o realizar pronunciamientos que violen o fomenten la violación de sus derechos humanos; y, (ii) promover el respeto, protección y garantía de sus derechos humanos, entre otras formas, a través de la difusión de información que se adecue al marco legal nacional e internacional.--- 2. La autoridad responsable Presidente Municipal de Tijuana, con base en los lineamientos establecidos en este fallo, ordene al personal bajo su mando, entre ellos, al Secretario de Seguridad Pública Municipal de Tijuana, los agentes que de él dependan y los jueces municipales lo siguiente:--- a. Que deberán abstenerse de realizar acciones de control migratorio (revisión, verificación, etcétera) o puestas a disposición del Instituto Nacional de Migración, pues la comisión de faltas administrativas o delitos por parte de extranjeros con estatus

⁴² Al respecto, véase la tesis 2a. LXXXIV/2018 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación de septiembre de 2018, libro 58, tomo I, página 1217, registro 2017955, de rubro: **SENTENCIAS DE AMPARO. EL PRINCIPIO DE RELATIVIDAD ADMITE MODULACIONES CUANDO SE ACUDE AL JUICIO CON UN INTERÉS LEGÍTIMO DE NATURALEZA COLECTIVA.**”



migratorio irregular no constituye una razón para que aquellos inmediatamente sean deportados, ya que, en todo caso, corresponde exclusivamente a dicho Instituto tramitar y resolver los procedimientos en los que se determine su situación migratoria.--- b. Que están obligados a garantizar la seguridad pública de cualquier persona con independencia de su situación migratoria o su nacionalidad.--- c. Que al momento de ejercer su facultad-derecho de divulgar información respecto de los migrantes relacionada con el ejercicio de sus funciones, deberán abstenerse de utilizar lenguaje o realizar pronunciamientos que violen o fomenten la violación de sus derechos humanos.--- En el entendido de que la autoridad responsable determinará la forma en que emita las instrucciones de mérito e incluso podrá ampliar la información que transmita al personal a su cargo, siempre que tenga como finalidad el respeto, protección, garantía y promoción de los derechos humanos; sin embargo, deberá abstenerse de realizar cualquier juicio de valor o apreciación subjetiva sobre la información de mérito o sobre su postura en relación con los migrantes.--- Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis 1a. LI/2017 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página cuatrocientos setenta y uno, tomo I, libro cuarenta y dos, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de mayo de dos mil diecisiete, Décima Época, registro 2014344, de rubro: "REPARACIÓN INTEGRAL ANTE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. LA RESTITUCIÓN DEL DERECHO VULNERADO QUE SE ORDENE EN EL JUICIO DE AMPARO CONSTITUYE LA MEDIDA DE REPARACIÓN PRINCIPAL Y CONLLEVA OBLIGACIONES TANTO NEGATIVAS COMO POSITIVAS A CARGO DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES."-- Es pertinente destacar que el presente fallo protector no tiene el efecto de impedir que las autoridades municipales realicen sus actividades de prevención e investigación de delitos o de imposición de sanciones por infracciones administrativas, ni tampoco impide que coadyuven con el Instituto Nacional de Migración o las autoridades migratorias, cuando así les sea solicitado por la autoridad competente; sin embargo, tales actividades deberán realizarse en estricto apego a la legalidad y respeto de los derechos humanos de las personas migrantes.--- Esto es así, porque como se advierte de la opinión consultiva OC-18/03, el respeto y garantía del principio de igualdad de las personas migrantes "no significa que no se podrá iniciar acción alguna contra las personas migrantes que no cumplan con el ordenamiento jurídico estatal. Lo importante es que, al tomar las medidas que correspondan, los Estados respeten

sus derechos humanos y garanticen su ejercicio y goce a toda persona que se encuentre en su territorio, sin discriminación alguna por su regular o irregular estancia, nacionalidad, raza, género o cualquier otra causa.”--- Además, según el criterio expuesto por la Corte IDH en el caso Vélez Lóor vs. Panamá, en el que nuevamente se pronunció sobre la situación de vulnerabilidad de los migrantes en situación irregular y en la desprotección en la que se encuentran, enfatizó que la aplicación de las políticas migratorias exigen la protección contra la discriminación y el respeto a garantías del debido proceso, esto de modo que en cualquier situación de privación de la libertad, independientemente del tipo de proceso que la origina, la persona debe ser llevada ante un juez o un funcionario competente, independiente e imparcial⁴³.--- Por ende, también es pertinente destacar que este fallo no tiene el alcance de permitir que las personas migrantes incumplan con las disposiciones administrativas y legales vigentes en el municipio de Tijuana y el Estado de Baja California, pues su condición migratoria no los exime de su cumplimiento.--- Por lo antes expuesto, se R E S U E L V E. Primero. La Justicia Federal no ampara ni protege a ****, por conducto de su representante ****, contra los actos reclamados a las autoridades responsables que quedaron precisados en el considerando sexto de este fallo, por las razones ahí expuestas. Segundo. La Justicia Federal ampara y protege a ****, por conducto de su representante ****, contra los actos reclamados a las autoridades responsables indicados en considerando séptimo de esta sentencia, para los efectos precisados en el último considerando de este fallo. Notifíquese personalmente. Así lo resolvió y firma Alexis Manríquez Castro, Juez Primero de Distrito en Materia de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de Baja California, asistido de Ana Cecilia Morales Ahumada, secretaria que autoriza y da fe, hoy cuatro de junio de dos mil diecinueve, en que se terminó de engrosar el presente fallo. Doy fe.”

QUINTO. No se transcriben los agravios formulados al no existir precepto legal que establezca

⁴³Corte IDH, Caso Vélez Lóor vs. Panamá. Sentencia. 23 de noviembre de 2010 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párrafos 98 a 100.



dicha obligación, además de que con ello no se deja en estado de indefensión a las partes.

Sirve de apoyo la jurisprudencia **2a./J.58/2010** de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 830 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Mayo de 2010, Novena Época, Materia Común, que enseguida se transcribe:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN. De los preceptos integrantes del capítulo X “De las sentencias”, del título primero “Reglas generales”, del libro primero “Del amparo en general”, de la Ley de Amparo, no se advierte como obligación para el juzgador que transcriba los conceptos de violación o, en su caso, los agravios, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales principios se satisfacen cuando precisa los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda de amparo o del escrito de expresión de agravios, los estudia y les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la litis. Sin embargo, no existe prohibición para hacer tal transcripción, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizarla o no, atendiendo a las características especiales del caso, sin demérito de que para satisfacer los principios de exhaustividad y congruencia se estudien los planteamientos de legalidad o inconstitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer”.

SEXTO. Los razonamientos que rigen la sentencia recurrida, así como los agravios hechos valer, no serán motivo de análisis.

Lo anterior, toda vez que al actualizarse el caso que regula el ordinal 85 de la Ley de Amparo⁴⁴, con fundamento en lo previsto en el **segundo párrafo** de ese numeral, el Pleno de este Tribunal Colegiado considera que el presente asunto reúne las características jurídicas, para respetuosamente solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que ejercite su facultad de atracción.

En principio, resulta relevante establecer el contenido de los artículos 103 y 107, fracción VIII, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los que son del tenor siguiente:

“Artículo 103.- Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

II. Por normas generales o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México, y

III. Por normas generales o actos de las autoridades de las entidades federativas que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.”

⁴⁴ ***“Artículo 85. Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación estime que un amparo en revisión, por sus características especiales deba ser de su conocimiento, lo atraerá oficiosamente conforme al procedimiento establecido en el artículo 40 de esta Ley.***

El tribunal colegiado del conocimiento podrá solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejercite la facultad de atracción, para lo cual expresará las razones en que funde su petición y remitirá los autos originales a ésta, quien dentro de los treinta días siguientes al recibo de los autos originales, resolverá si ejercita la facultad de atracción, procediendo en consecuencia en los términos del párrafo anterior.”



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

(...)

VIII.- Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

(...)

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.”

De conformidad con los preceptos constitucionales transcritos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación de oficio o a petición fundada, entre otros, del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, puede conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

Sobre el tema, el Alto Tribunal ha sostenido el criterio de que la facultad para conocer de un juicio de amparo en revisión, requiere para su ejercicio que el asunto revista características especiales que resulten de interés y trascendencia, las cuales justifiquen el que se abandone, por esa vía excepcional, el reparto ordinario de las atribuciones y competencias entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los

Tribunales Colegiados de Circuito.

En efecto, el Máximo Tribunal del país ha sustentado diversas tesis, en el sentido de que los supuestos que deben actualizarse para la procedencia de la atracción de un asunto, deben derivar de aspectos de índole jurídica, es decir, que tengan características o consecuencias jurídicas de especial relevancia, de suerte que la conclusión adoptada repercuta de manera excepcional en la solución de casos futuros.

Tal es el caso del criterio aislado **1a. XXXIV/99**⁴⁵ emitido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice:

“ATRACCIÓN, FACULTAD DE. SU EJERCICIO NO DEPENDE DE LA NATURALEZA PROCESAL DE LA RESOLUCIÓN RECURRIDA, SINO DEL INTERÉS Y TRASCENDENCIA DEL ASUNTO. De la interpretación armónica de lo dispuesto en el penúltimo párrafo de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la fracción III del artículo 84 de la Ley de Amparo y la fracción II inciso b) del artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se desprende que la facultad de atracción que a las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación les otorgan los mencionados dispositivos podrá ejercerse respecto de los amparos en revisión que, por su interés y trascendencia, así lo ameriten. Ahora bien, el ejercicio de esta facultad, respecto de los "amparos en revisión", no depende de un simple matiz técnico que lleve a distinguir entre amparos en revisión contra

⁴⁵ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Materias Común y Constitucional, Tomo X, Noviembre de 1999, página 421.



sentencias definitivas dictadas por los Jueces de Distrito, o bien, amparos en revisión contra algún otro tipo de resoluciones dictadas en relación con un juicio de garantías, en virtud de que las características especiales a que hace referencia el precepto constitucional citado, no derivan de la naturaleza procesal de la resolución recurrida (sentencia o auto), o de las causas que conduzcan a la instancia de revisión, sino de la naturaleza e importancia intrínseca de la materia del amparo en cuestión, lo cual debe ser el factor determinante para, en su caso, ejercer o no dicha facultad.”

Así, para mayor claridad en la exposición, es oportuno señalar que en la ejecutoria de la que deriva la jurisprudencia **2a./J. 174/2013 (10a.)**, la Segunda Sala de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación retomó que ese Alto Tribunal es a quien corresponde establecer los criterios que integran el marco para el ejercicio de la facultad de atracción; ello siempre en atención a que los asuntos en cuestión reúnan dos requisitos, a saber: **interés y trascendencia** acotando al efecto que tales requisitos deben actualizarse de manera conjunta, es decir, que no basta que uno solo de ellos se satisfaga.

Explicó, que las características de importancia y trascendencia indispensables para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación esté en condiciones de asumir el conocimiento de un recurso de revisión en amparo indirecto, vía facultad de atracción, implican que ese asunto tenga **carácter excepcional**, por su

gran entidad y trascendencia, porque mire a la gravedad o importancia de sus consecuencias en el ámbito jurídico nacional.

En otras palabras, que el asunto sea importante porque se expresen razones que no cabría formular en la mayoría o en la totalidad de los asuntos, y que revista un **carácter trascendente reflejado en lo novedoso que entrañaría la fijación de un criterio jurídico trascendente para casos futuros o la complejidad sistémica de los mismos.**

Abundó, que sólo se está en presencia de un asunto de importancia y trascendencia cuando existen verdaderos razonamientos que por sí solos hacen evidente que se trata de un **negocio excepcional.**

Es decir, **que está fuera del orden o regla común,** lo que se advertirá con claridad, cuando los argumentos planteados arrojan que no tiene similitud con la totalidad o mayoría de los asuntos y que, además, trascenderá en criterios jurídicos o por la complejidad sistémica del caso.

Apuntó, que el interés y la trascendencia suponen que el asunto revista características especiales, mismas que no derivan de la naturaleza



procesal de la resolución recurrida (sentencia o auto) o de las causas que conduzcan a la instancia de la revisión, **sino de la importancia intrínseca de la materia del amparo en cuestión**, es decir, de sus elementos materiales.

Así, concluyó, el interés excepcional del asunto no debe estar vinculado a factores subjetivos, tales como la gravedad de los efectos que podrían derivarse para las partes en conflicto, en la cualidad o categoría de la persona; en el monto económico de lo controvertido, o bien, en la afectación al orden público y al interés general.

Antes bien, reiteró, para abandonar el reparto de competencias determinado por las leyes y atraer el asunto para su análisis y resolución, es insoslayable que el caso sea de interés y trascendencia por los razonamientos jurídicos implicados, distinguiéndolo de la totalidad o mayoría de asuntos, por las consecuencias jurídicas que para el orden jurídico nacional traería resolverlo.

La jurisprudencia **2a./J. 174/2013**, en comentario, se encuentra visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Materia Común, Libro 2, Enero de 2014, Tomo II, página 1323, y sus rubro y texto son de la literalidad

siguiente:

“FACULTAD DE ATRACCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. PROCEDE SU EJERCICIO PARA CONOCER DE LOS RECURSOS DE QUEJA. Si bien es cierto que el citado precepto, al establecer que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los amparos en revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten, únicamente menciona a ese tipo de amparos sin referirse a los recursos de queja, también lo es que tal omisión no es obstáculo para que este Alto Tribunal, si así lo estima pertinente, ejerza la facultad de atracción para conocer de dichos recursos, toda vez que la teleología del referido precepto es fijar una facultad genérica tendente a salvaguardar la seguridad jurídica, consistente en que, cuando se presenten asuntos que revistan las características de interés y trascendencia, sea el Máximo Tribunal de la República quien emita la sentencia que, en principio, correspondería pronunciar a un tribunal de menor jerarquía. Esta conclusión se corrobora con el hecho de que si la facultad de atracción se refiere expresamente a los recursos de revisión promovidos contra las sentencias dictadas en los juicios de amparo indirecto (cuyo objeto es revocar, confirmar o modificar el fallo impugnado), con mayor razón debe estimarse que puede ejercerse respecto de los recursos de queja interpuestos contra resoluciones emitidas en un procedimiento tendente a ejecutar dichas sentencias, máxime cuando tal procedimiento es de orden público.”

En ese marco jurídico se extrae que la facultad de atracción puede definirse como la aptitud o poder legal con que cuenta el Alto Tribunal del país, de atraer hacia sí, la resolución de un asunto competencia de un órgano de menor jerarquía, la cual



opera cuando se reúnen las condiciones de interés y trascendencia, esto es, cuanto está fuera del orden o regla común, por virtud de los razonamientos jurídicos implicados.

Pues bien, en la especie, conviene indicar como antecedentes que se advierten del juicio de amparo indirecto ***** del que emana el presente recurso los siguientes:

1. **Demanda de Amparo.** Mediante escrito presentado el **treinta de noviembre de dos mil dieciocho**, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana, *****
***** en nombre y representación de
*****, solicitó el
amparo y protección de la Justicia Federal en contra de las autoridades y por el acto que a continuación se transcriben:

“A. AUTORIDADES RESPONSABLES Y ACTOS RECLAMADOS:
Autoridad

“El Presidente Municipal de Tijuana, ***, *******
*******.**

Acto reclamado

Orden verbal de canalizar personas en contexto de migración detenidas por autoridades municipales a las autoridades migratorias del Instituto Nacional de Migración.

Declaración en conferencia de prensa del 16 de noviembre del 2018.

Autoridad

*Los Secretarios de Seguridad Pública: ******

****** ***** * ***** ******

Acto reclamado

Declaración de acatamiento de la orden verbal mencionada, mediante la aplicación del patrón indicado, es decir, realizar canalizaciones al Instituto Nacional de Migración de personas en contexto de migración detenidos por autoridades municipales.

Declaración en conferencia de prensa del 16 de noviembre, así como en entrevista del día 26 de noviembre del 2018.”

2. Radicación y admisión. De la precitada demanda, correspondió por turno su conocimiento al **Juez Primero de Distrito en Materia de Amparo y de Juicios Federales en el Estado de Baja California**, con residencia en Tijuana, el que por auto de **cuatro de diciembre de dos mil dieciocho**, lo registro con el número de amparo ***** y previo a proveer sobre su admisión, requirió a la promovente en los términos contenidos en el propio auto.

Mediante escrito recibido ante el *A quo* el siete de diciembre de dos mil dieciocho, la parte quejosa aclaró su demanda en los términos siguientes:

“PRIMERO. Los actos que se reclaman del Presidente Municipal de Tijuana son los siguientes:

a) La orden verbal emitida el dieciséis de noviembre de dos mil dieciocho y reiterada en diversas ocasiones, para que las personas migrantes detenidas sean materialmente entregadas o canalizadas al Instituto Nacional de Migración y



esta autoridad sea quien resuelva sobre su situación migratoria.

b) La divulgación pública de información inexacta a las personas migrantes, así como la población en general sobre la aplicación de la ley.

c) La omisión de garantizar que las personas migrantes y la población en general tengan acceso a la información necesaria para comprender la condición y los derechos de los migrantes.

d) La divulgación de mensajes con contenido xenofóbico a la población en general, violatoria de los derechos humanos de las personas migrantes.

En la medida en que ningún requerimiento aclaratorio se hizo por su Señoría respecto de la diversa autoridad responsable Secretaría de Seguridad Pública Municipal, de quien se reclama la ejecución de la orden verbal y pública del Presidente Municipal consistente en (sic) canalizara las personas migrantes detenidas al Instituto Nacional de Migración para que su situación migratoria sea resuelta, nada se dice al respecto.

SEGUNDO. Se señala como autoridades ejecutoras al Delegado y al Director de Resoluciones Migratorias, adscrito a la Dirección de Control y Verificación, ambos del Instituto Nacional de Migración en Baja California, a quienes se les atribuyen los siguientes actos de ejecución:

a) Recepción de las personas detenidas que le sean materialmente entregadas o canalizadas por cualquier autoridad.

b) Resolver sobre la situación migratoria de las personas que le son materialmente entregadas o canalizadas por cualquier autoridad, salvo por la Policía Federal (en este supuesto sí está permitido y eso no se reclama, por ser legal).

c) Informar públicamente sobre la determinación de la situación migratoria de personas migrantes que le son entregadas por autoridades distintas de la Policía Federal."

Así, el diez del citado mes y año, el juez de amparo **admitió** a trámite la demanda de mérito, pidió a las autoridades responsables rindieran su informe justificado, señaló hora y fecha para que tuviera verificativo la audiencia constitucional y dio vista a la representación social (Fojas 86 a 88 del juicio de amparo).

3. Audiencia y sentencia constitucional.

Seguido el trámite correspondiente, el **cinco de marzo de dos mil diecinueve**, el **A quo**, celebró la audiencia constitucional y en cuatro de junio de la anualidad que transcurre, terminó de engrosar la sentencia dictada cuyos puntos resolutivos son los siguientes:

“Primero. La Justicia Federal no ampara ni protege a

representante ******, por conducto de su**
reclamados a las autoridades responsables que quedaron
precisados en el considerando sexto de este fallo, por las
razones ahí expuestas.

Segundo. La Justicia Federal ampara y protege a

representante ******, contra los actos**
reclamados a las autoridades responsables indicados en
considerando séptimo de esta sentencia, para los efectos
precisados en el último considerando de este fallo.” (fojas 310
a 379 ídem).

Dicho fallo fue impugnado mediante el presente
recurso de revisión por la quejosa ****

******, por conducto de su representante**
******y la autoridad**

responsable Presidente Municipal de Tijuana, Baja
California.

Luego, los motivos medulares que sirvieron de
base al **A quo** para emitir el fallo impugnado fueron,
en lo sustancial, los siguientes:



Estimó que no se actualizaba la causal de improcedencia que hizo valer tanto la autoridad responsable **Presidente Municipal** de Tijuana, Baja California, como la diversa autoridad **Secretario de Seguridad Pública Municipal** de Tijuana, Baja California, en el sentido de que las declaraciones públicas realizadas el **dieciséis y veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho**, sobre las medidas adoptadas en relación con los migrantes que se ubican en el municipio de Tijuana, Baja California, no son actos de autoridad, pues carecen de imperio, al no afectar de manera unilateral, imperativa y coercitiva la esfera jurídica de la parte quejosa.

Al efecto, refirió que en términos del artículo 5º, fracción II, de la Ley de Amparo, en el juicio de amparo tiene el carácter de autoridad responsable –con independencia de su naturaleza formal– la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas, teniendo los particulares el carácter de autoridad responsable, cuando realicen actos que afecten los derechos de los ciudadanos de forma equiparable o equivalente a los de la autoridad y cuyas funciones estén determinadas por una norma general, invocando la jurisprudencia **2a./J. 164/2011**,

de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por tanto, concluyó que para efectos del juicio de amparo, una autoridad es todo ente que ejerce facultades decisorias que le están atribuidas en la ley y que, por ende, dichas facultades constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable, al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad.

Estimó que en el caso específico, para estar en aptitud de establecer porqué se considera que las declaraciones emitidas por el **Presidente** Municipal y el **Secretario** de Seguridad Pública Municipal, ambos de Tijuana, Baja California, sí son actos de autoridad para efectos del presente juicio de amparo, reprodujo el marco normativo que regula sus funciones **-a saber-** la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, en su artículo 7, el Reglamento de la Administración Pública Municipal del Ayuntamiento de Tijuana, Baja California, en sus artículos 2°, 6°, 7°, 8° , 16, 18 y 23, así como el Reglamento Interno de la Presidencia Municipal de Tijuana, Baja California, artículo 1°, 2°, 5°, 7°, 17, 18, 21 y 22.

Mencionó, que de los invocados numerales se obtiene que el **Presidente Municipal y el Secretario**



de Seguridad Pública Municipal de Tijuana, Baja California, forman parte de la estructura orgánica de este Municipio y tienen, entre otras **funciones**, respectivamente, las de desempeñar la jefatura superior en el Municipio y de mando de la Policía Municipal, y la de ejecutar el plan de seguridad pública municipal y todas las actividades relacionadas con dicho sector administrativo, y, entre sus **obligaciones** se encuentran las de promover entre los habitantes del municipio el conocimiento, respeto y defensa de los derechos humanos y promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Finalmente, señaló que conforme a los reglamentos citados, el **Presidente Municipal de Tijuana**, tiene la obligación de difundir información de interés público a través de la gestión de la comunicación social inherente a la oficina pública que ocupa, y, en ese sentido, se cumple la nota distintiva de acto de autoridad porque la relación tiene su nacimiento en una ley, lo que dota al ente de una facultad administrativa cuyo ejercicio es irrenunciable porque la fuente de esa potestad es pública, debiendo tenerse presente que dichas autoridades **también tienen la obligación de promover entre los habitantes del municipio el conocimiento, respeto**

y defensa de los derechos humanos; deber que desde luego se incluye en la *difusión de información* que realicen respecto de la actividades que realizan como *agentes estatales* del Municipio de Tijuana, Baja California, por lo que el particular tiene un derecho correlativo al exigir el cumplimiento de dicha obligación.

En tal tesitura, resolvió que los actos reclamados consistentes en las declaraciones vertidas el dieciséis y veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, realizadas por el Presidente Municipal y el Secretario de Seguridad Pública Municipal de Tijuana, Baja California, **fueron emitidos por autoridades en ejercicio de sus funciones, que realizan desde un plano de supra a subordinación frente al gobernado y, por ello, sí son actos de autoridad para efectos del juicio de amparo.**

Por otra parte, el Juez de Distrito, estimó que no asiste razón a la autoridad responsable **Presidente Municipal de Tijuana**, respecto a lo aducido por el señalado como responsable en el sentido de que el juicio de amparo *es improcedente* porque si la parte quejosa consideraba que la información proporcionada en las declaraciones que impugna no era veraz, debió agotar el procedimiento relativo al *“derecho de réplica”*; lo anterior a virtud de que del



escrito inicial de demanda se advierte que la parte quejosa aduce la violación directa a los principios de legalidad e igualdad y no discriminación, entre otros, **cuestión que en modo alguno puede ser dilucidada a través del ejercicio del derecho de réplica que indica**, habida cuenta que el mismo no constituye un mecanismo de reparación de agravios al honor, a la reputación y a la propia imagen u otros derechos siendo su finalidad el tutelar el equilibrio informativo en el ejercicio cotidiano de la libertad de expresión.

Enseguida, el **A quo** estimó infundado lo manifestado por la autoridad responsable **Presidente Municipal de Tijuana, Baja California**, en el sentido de que la parte quejosa no acreditó que los actos reclamados hayan causado un **agravio personal y directo** a su esfera jurídica, pues –afirma- en todo caso, corresponde a cada uno de los migrantes hacer valer las violaciones relacionadas con su detención, puesta a disposición ante el Instituto Nacional de Migración, su eventual deportación o bien, la indebida aplicación de una ley (o incluso la inconstitucionalidad de la norma) sin que resulte suficiente para instar en esta vía constitucional aducir un interés legítimo, como lo pretende la asociación quejosa.

Al efecto, señaló que del análisis integral del escrito inicial de demanda y su aclaración, se obtiene que el reclamo de la parte quejosa está vinculado, medularmente, con la *difusión de información* que se realizó el dieciséis de noviembre de dos mil dieciocho, sobre las medidas adoptadas en relación con los migrantes detenidos por faltas administrativas o posible comisión de ilícitos y, **no con las detenciones o deportaciones *per se*, ni con la aplicación de alguna ley o su inconstitucionalidad.**

Por tanto, si la asociación promovente no aduce una afectación *directa* a su esfera jurídica derivada de alguna detención o procedimiento de deportación, o actuaciones relacionadas con aquellos actos, es inconcuso que no estaba obligada a demostrar la existencia del agravio personal y directo (interés jurídico) que sostiene la responsable; de ahí lo infundado de su argumento.

Luego, tomando en consideración que los actos que reclama presuntamente violan derechos humanos relacionados con los migrantes (información, igualdad y no discriminación) y afectan su esfera jurídica, en virtud de su especial situación frente al orden jurídico, al ser una organización perteneciente a la sociedad civil que se encuentra



estrechamente vinculada en la protección y garantía de los derechos de los migrantes, se concluye que sí está acreditado el **interés legítimo** de la asociación promovente.

Posteriormente, al avocarse al **estudio de fondo del asunto**, estimó infundados los conceptos de violación enderezados en contra del acto reclamado a las autoridades responsables **Delegado** y **Director** de Control y Verificación Migratoria, ambos del Instituto Nacional de Migración en Baja California sosteniendo para ello que:

- Si bien es cierto que en el presente asunto se presumió cierto el acto atribuido a las autoridades responsables **Delegado** y **Director** de Control y Verificación Migratoria, ambos del Instituto Nacional de Migración en Baja California; también cierto es que, tal circunstancia, por sí sola, es insuficiente para concluir que la actuación que se les atribuye es inconstitucional porque la **recepción** de extranjeros puestos a su disposición por autoridades "*incompetentes*" no es un acto inconstitucional en sí mismo y, por ende, corresponde a la parte quejosa demostrar la inconstitucionalidad de dicho acto reclamado, como lo establece el artículo 117 de la Ley de

Amparo, ello tomando en consideración que los artículos 103 y 104 de la Ley de Migración establecen la obligación (posibilidad) de que autoridades *distintas* a las migratorias, informen y, en su caso, “pongan a disposición” del Instituto Nacional de Migración a extranjeros que se encuentran bajo su jurisdicción (con motivo de órdenes de presentación, medidas cautelares, sentencias, compurgación de penas, entre otras), se considera que para poder sostener que la recepción de extranjeros puestos a disposición por *diversas* autoridades (distintas a la Policía Federal) conculca derechos fundamentales, es indispensable que se demuestre la existencia de detenciones realizadas a extranjeros en situación migratoria irregular, específicamente, integrantes del fenómeno migratorio denominado “*Caravana Migrante*”; la existencia de una orden o acto de puesta a disposición de dichos extranjeros ante el Instituto Nacional de Migración, precisamente, con motivo de las detenciones aludidas; la identificación de las autoridades que realizaron la puesta a disposición; la determinación de que tales autoridades carecen de facultades para poner extranjeros



a disposición del Instituto Nacional de Migración y que la referida puesta a disposición se efectuó, con motivo o en acatamiento, a las declaraciones realizadas el dieciséis de noviembre de dos mil dieciocho, por el Presidente Municipal y el Secretario de Seguridad Pública Municipal, ambos de Tijuana, Baja California.

- De las constancias que obran en autos se advierte que los elementos de convicción allegados al presente juicio, están encaminados a acreditar la existencia de las declaraciones emitidas por el **Presidente Municipal y el Secretario de Seguridad Pública Municipal de Tijuana, Baja California**; el contexto social relacionado con el fenómeno migratorio denominado “*Caravana Migrante*”; y, los pronunciamientos realizados por la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Baja California en relación con las manifestaciones efectuadas por el alcalde de esta ciudad y las detenciones llevadas a cabo por la Policía Municipal, precisamente, respecto de los migrantes de referencia.

- Al no estar demostrado que el acto reclamado consistente en la **recepción de extranjeros puestos a disposición por**

diversas autoridades (distintas a la Policía Federal), conculca derechos fundamentales, lo procedente es **negar el amparo y la protección de la Justicia Federal** solicitados, respecto de dicho acto atribuido a las autoridades responsables **Delegado y Director** de Control y Verificación Migratoria, ambos del Instituto Nacional de Migración en Baja California.

En el **Séptimo considerando el juez de amparo estimó** que los conceptos de violación enderezados en contra de los actos atribuidos a las autoridades responsables **Presidente Municipal y Secretario de Seguridad Pública Municipal, ambos** de Tijuana, Baja California, resultaron en una parte **infundados y por otra sustancialmente fundados** y suficientes para conceder la protección constitucional solicitada.

El **A quo** destacó que el estudio del presente asunto se realizaría conforme a los tópicos siguientes: **I.** Derecho a la información; **II.** Derecho a la libertad de expresión de funcionarios y sus límites; **III.** El contenido del discurso de funcionarios frente a las obligaciones generales de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos; y, **IV.** Análisis del caso concreto.



I. Derecho a la información.

En este tópico, precisó que de conformidad con el parámetro de regularidad constitucional en relación con el derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el derecho a la información está inmerso en el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, en tanto que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Refiere, que concretamente, el artículo 6º constitucional prevé que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes.

Asimismo, ese precepto establece que toda persona, sin acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

Para la efectiva tutela de este derecho, el artículo precisa que se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, los cuales se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

Adicionalmente, el derecho de acceso a la información constituye un derecho fundamental por ser una prerrogativa básica e indispensable de todo ser humano, circunstancia que fue corroborada por la Declaración Universal de los Derechos Humanos y por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Resaltó que al resolver el caso Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reiteró que la jurisprudencia sustentada por dicho órgano ha sido constante en señalar que quienes están bajo la protección de la Convención Americana tienen el derecho de buscar, recibir y difundir ideas e informaciones de toda índole, así como también de recibir y conocer las informaciones e ideas difundidas por los demás.

Ahora bien, en el ámbito nacional, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 2931/2015,



concluyó que este derecho posee dos dimensiones que implican una doble función: una individual y otra social.

Por su parte, las diversas resoluciones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos han servido a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para determinar que *“el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública, y que en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información”*.

Dentro del mismo análisis, al resolver el amparo directo en revisión 2931/2015, la Segunda Sala del Máximo Tribunal del País resolvió que, de acuerdo con el artículo 6º constitucional, el derecho a la información comprende los ámbitos siguientes: **difundir, buscar y recibir**.

Que el Estado debe garantizar el derecho de las personas a acceder a la información pública, buscar, obtener y difundir libremente la información en cualquiera de sus manifestaciones, ya sea en forma oral, escrita o a través de medios electrónicos, pues

el acceso a la información constituye una herramienta esencial para concretar el principio de rendición de cuentas, así como la transparencia en la gestión pública y mejorar la calidad de la democracia.

Destacó el resolutor federal que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo directo 2931/2015 aludido, concluyó que el derecho a ser informado no es absoluto, pues a pesar de que el Estado tiene la obligación de informar a la población sobre temas de interés y relevancia pública, también debe proteger y garantizar el derecho al honor o el derecho a la privacidad de las personas.

No obstante, debe considerarse prevalente la posición del derecho a ser informado, por resultar esencial para la formación de una opinión pública libre, indispensable para el fomento y desarrollo de una verdadera democracia.

Por tanto, aquellos casos en que el derecho a ser informado pueda entrar en conflicto con el derecho al honor o el derecho a la privacidad, la decisión de la autoridad sobre la difusión de cierta información debe basarse en el cumplimiento de los siguientes requisitos:



- i) **La información debe ser de relevancia pública o de interés general.** Cumple dicho requisito si contiene temas de trascendencia social, o bien, si versa sobre personas con un impacto público o social.
- ii) **La información debe ser veraz.** Este requisito no exige la demostración de una verdad contundente, sino una certera aproximación a la realidad en el momento en que se difunde. Es decir, la información que emita el Estado, sus instituciones o funcionarios debe reflejar una diligente difusión de la verdad, ya sea porque la autoridad emisora de la información utilice investigaciones, datos, informes o estadísticas oficiales que sean propios de la autoridad que difunde la información, o bien, de otras autoridades, así como por aquellos hechos notorios para la sociedad.
- iii) **La información debe ser objetiva e imparcial.** En ese sentido, se requiere que la información difundida carezca de toda intervención de juicios o valoraciones subjetivas que puedan considerarse propias de la libertad de expresión y que, por tanto, no tengan por

fin informar a la sociedad, sino establecer una postura, opinión o crítica respecto a una persona, grupo o situación determinada.

II. Derecho a la libertad de expresión de funcionarios y sus límites.

Que frente al derecho de las personas de estar informadas, **existe el deber de las autoridades públicas de facilitar este proceso**. Sin embargo, en algunos casos, lo anterior se constituye, también, en una facultad con la que cuentan los servidores públicos para acercarse a la ciudadanía y compartir el desarrollo de su gestión.

En ese sentido, sostuvo el juez federal que conforme a los estándares internacionales de derechos humanos y el derecho comparado, es dable concluir que si bien los funcionarios, como todas las personas, son titulares del derecho a la libertad de expresión en sus diversas manifestaciones; no obstante, en su caso, el ejercicio de esta libertad fundamental adquiere ciertas connotaciones y características específicas, sobre todo cuando la información que se proporciona es de utilidad pública, por ejemplo, cuando se vincula con el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, sobre



asuntos de interés público, pues en esta hipótesis se está frente a un **derecho-deber**.

Así, el ejercicio de la libertad de expresión de los funcionarios tiene **dos dimensiones**, la primera, de **deber** que se origina con motivo de las obligaciones inherentes al puesto público que desempeñan y como parte de una sociedad democrática, que se resumen, en esencia, en *la obligación de informar sobre su gestión pública*; la segunda, como **facultad** de expresar sus opiniones en relación con las actividades que realizan como servidores públicos durante su gestión y las críticas que se enderezan contra ellas.

Que el derecho a la información *-lato sensu-* no es absoluto y, por tanto, como cualquier derecho, se encuentra sujeto a restricciones constitucional y convencionalmente válidas, razonables, proporcionales y adecuadas.

En tal tesitura, tomando en consideración el (mayor) impacto que tiene el discurso de los servidores públicos, derivado de su investidura y, en ocasiones, de su credibilidad y los recursos con los que cuentan para difundirlos, además de su posición (como agentes estatales) de garantes de los derechos humanos, se estima que el ejercicio del

derecho-deber de su libertad de expresión está sujeto a **límites más estrictos** que los que se imponen a los particulares.

De lo expuesto determinó que los **límites** del ejercicio del derecho-deber de la libertad de expresión de los funcionarios se sustentan en dos aspectos esenciales, a saber, la *veracidad* de la información y el respeto a los derechos humanos (en sus distintas modalidades y vertientes); y, para el caso concreto, el análisis se centrará en el relativo a los derechos humanos.

III. El contenido del discurso de funcionarios frente a las obligaciones generales de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos.

Conforme al texto constitucional y la jurisprudencia internacional los Estados (y los agentes estatales –autoridades-) tienen las obligaciones generales de respetar y garantizar los derechos fundamentales y con esta finalidad deben adoptar medidas positivas, evitar tomar iniciativas que limiten o conculquen un derecho fundamental, y suprimir las medidas y prácticas que restrinjan o vulneren un derecho fundamental.



Establecido el contexto que antecede, es pertinente señalar que el *discurso* de los servidores públicos, que se efectúa en ejercicio del *deber* de informar a la comunidad sobre las actividades realizadas en ejercicio de sus funciones o relativas a su gestión pública, así como sobre temas de utilidad pública, como acto realizado por un agente estatal, **está sujeto a los parámetros que fijan las obligaciones generales antes destacadas.**

En ese sentido, válidamente puede afirmarse que el *discurso* o la *declaración* emitida por un funcionario, **en ejercicio del deber de informar**, no sólo debe estar fundamentado en información veraz e imparcial y no debe fomentar la violación de derechos humanos, **sino que debe promover su respeto, protección y garantía.**

Lo anterior implica, por exclusión, que los *discursos* emitidos por servidores públicos –en ejercicio del *deber* de informar- no pueden ni deben incluir lenguaje o referencias que, en forma directa o indirecta, puedan menoscabar derechos humanos o desatiendan las obligaciones generales antes descritas.

Aunado al **contenido** del discurso del funcionario –en ejercicio del *deber* de informar-,

estimó que el **contexto social** en el que se difunde aquél –también- constituye un elemento esencial que debe ser tomando en cuenta al momento de determinar el lenguaje, hechos, fundamentación, etcétera que debe *contener el discurso oficial, a fin de prevenir la posible afectación a alguna persona o grupo en situación de vulnerabilidad.*

Para establecer qué debe entenderse por **situación de vulnerabilidad** se tiene presente que *“el grupo vulnerable es aquel que por alguna característica, como la edad, la raza [...] se encuentran en mayor riesgo de que sus derechos humanos sean violados [...] vulnerabilidad se refiere a la condición de una mayor indefensión en la que se puede encontrar una persona, grupo o una comunidad.”*

En ese sentido, en términos generales, para efectos del presente estudio, una situación de vulnerabilidad será aquella que propicie condiciones para que una persona o grupo de personas sea más propenso a sufrir violaciones a sus derechos fundamentales, es decir, las situaciones de vulnerabilidad implican la existencia de una condición de desigualdad frente al resto de la comunidad, que puede tener su origen en aspectos *jurídicos* o de *hecho* y que aumenta la posibilidad de que se violen



los derechos humanos de una persona o grupo de personas que se ubican en dicha condición.

En ese orden de ideas, el análisis del **contexto social** en que se emiten las *declaraciones oficiales* es un requisito ineludible al momento de establecer el *contenido* de aquellas, ya que –se itera- dichos pronunciamientos, por ningún motivo deben fomentar –directa o indirectamente- la violación de derechos humanos y, todavía menos, cuando la información a difundir se relaciona con personas o grupos en situaciones de vulnerabilidad.

Que conforme a los estándares internacionales de derechos humanos, el contenido de los *discursos oficiales*, necesariamente debe tener en cuenta el *contexto social* en que se difundirán, principalmente, con la finalidad de no desatender las *obligaciones especiales* de protección y respeto a los derechos humanos de las personas o grupos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad.

Refirió qué requisitos debe reunir el **contenido** del *discurso* (o la declaración) *oficial* que realiza un servidor público en ejercicio del *deber* de informar sobre su gestión pública o un tema de utilidad pública, procediendo al análisis **del caso concreto** estableciendo el **contexto social** en que se

desarrollaron dichos actos reclamados, considerando que por tratarse de un hecho de dominio público, no se puede desconocer que durante el mes de octubre de dos mil dieciocho, se desarrolló en la República Mexicana una gran movilización de personas no nacionales que finalmente arribaron a la ciudad de Tijuana, Baja California.

Así, a mediados de noviembre del año próximo pasado, un grupo de personas (las autoridades y medios de comunicación hacen referencia a *miles* sin otorgar una cifra precisa) originarias de Centroamérica principalmente de Honduras, Guatemala y El Salvador, llegaron al Municipio de Tijuana, según se afirma en los medios de comunicación y en la publicación realizada por el Colegio de la Frontera Norte el trece de diciembre de dos mil dieciocho, titulada “La Caravana de Migrantes Centroamericanos en Tijuana 2018. Diagnóstico y Propuestas de Acción”, más del cincuenta por ciento de ellos, con la finalidad de trasladarse a los Estados Unidos de América, reproduciendo el anexo que corresponde a la “Cronología de la caravana centroamericana del 5 de octubre al 11 de diciembre de 2018”, por lo que establecido el origen y las características del fenómeno migratorio de referencia, explicó porqué se considera que sus integrantes se encuentran en una situación de vulnerabilidad,



invocando el contenido de la opinión consultiva **OC-18/2003** denominada **“Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados”**, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos del que se desprende que **generalmente los migrantes se encuentran en una situación de vulnerabilidad** como sujetos de derechos humanos y que la existencia de **prejuicios culturales acerca de ellos**, tales como los prejuicios étnicos, la xenofobia y el racismo, que dificultan la integración de los migrantes a la sociedad, permiten la reproducción de las condiciones de vulnerabilidad y llevan la impunidad de las violaciones de derechos humanos cometidas en su contra.

Que en el caso concreto, del contenido de las constancias que obran en autos es dable advertir que la situación de vulnerabilidad de las personas que integran la *“Caravana Migrante”* proviene no sólo de su condición de no nacionales o su estatus migratorio (regular o irregular), sino también de los prejuicios culturales que se han desplegado con motivo de su llegada, al desprenderse de la pruebas obrantes en autos **la existencia de un ambiente de rechazo a la presencia de los migrantes centroamericanos en esta ciudad.**

Al abordar el contenido de las declaraciones realizadas el dieciséis y veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho, consideró que la información que fue difundida por parte del Presidente Municipal fue en el sentido de que los migrantes centroamericanos representan un problema para la ciudad de Tijuana, porque el gobierno federal no ha hecho frente a sus responsabilidades en dicho tema; que los migrantes que se “porten bien” son bienvenidos; que habrá cero tolerancia para los migrantes que cometan conductas que “rayen” en lo ilícito o que no cumplan con la ley, por lo que “tendrán” que regresarse a su país de origen, ya que la medida adoptada en esos casos, consistirá en que una vez que sean detenidos los migrantes, los jueces municipales inmediatamente los turnarán al Instituto Nacional de Migración para que ellos procedan en consecuencia.

Por parte del Secretario de Seguridad Pública Municipal, las declaraciones fueron en el sentido de sostener que por instrucciones del alcalde, habrá cero tolerancia para los migrantes que cometan conductas ilícitas; que la medida adoptada en esos casos, consistirá en que una vez que los migrantes sean detenidos, los jueces municipales inmediatamente los turnarán al Instituto Nacional de Migración para que sean deportados inmediatamente;



que el mensaje para los migrantes es: si no cumplen las leyes serán deportados inmediatamente; que el mensaje para los *tijuanenses* es: vamos a garantizar su seguridad (frente a las conductas que realicen los migrantes) y si tienen cualquier información al respecto deben reportarla.

Después, el **A quo**, concluyó que la información de mérito debe ser considerada como un *discurso o declaración oficial*, esto es, como parte del ejercicio del *deber* de informar a cargo de dichos servidores públicos, pues versa sobre un tema de utilidad pública (de interés general), como es la situación que imperaba en esa ciudad de Tijuana, con motivo del fenómeno migratorio (reconocido a nivel nacional e internacional) y sobre las actividades realizadas por dichas autoridades en ejercicio de sus funciones – públicas-, precisamente, con motivo de dicha situación.

Al proceder al análisis **del contenido del discurso oficial conforme a los parámetros nacionales e internacionales**, el juez de amparo consideró que conforme a la legislación en materia de migración **no existe facultad expresa a favor de las autoridades municipales para “poner a disposición” del Instituto Nacional de Migración a los extranjeros que cometan faltas administrativas**

o ilícitos y, menos aún para que, con motivo de estas faltas sean **deportados** a su país de origen, es inconcuso que la *información oficial* divulgada por las autoridades responsables, en las que se reconoce como *legal* la medida *ordenada verbalmente* por el Presidente Municipal de Tijuana para que los migrantes detenidos por elementos de corporaciones policiacas sean puestos a disposición del Instituto Nacional de Migración para su deportación inmediata **constituye un pronunciamiento que vulnera los derechos humanos** y *fomenta* su violación por parte de los agentes del Estado, al actuar en contra de las disposiciones legales, transgrediendo, entre otros, el principio de legalidad.

Consecuentemente, las *declaraciones oficiales* emitidas por las autoridades responsables no reúnen el requisito consistente en la ausencia de pronunciamientos o lenguaje que vulneren (o fomenten la violación) de derechos humanos.

Además de las declaraciones reclamadas se advierte que éstas **contienen un mensaje de discriminación indirecta** que vulnera el principio de igualdad y no discriminación en perjuicio de los migrantes *detenidos*.

Para sustentar la postura que antecede, destacó que existe un vínculo indisoluble entre la obligación



de respetar y garantizar los derechos humanos y el principio de igualdad y no discriminación; en efecto, la comunidad internacional ha reconocido en forma reiterada que los Estados están obligados a respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades sin discriminación alguna y que el principio de la protección igualitaria y efectiva de la ley y de la no discriminación está consagrado en muchos instrumentos internacionales y nacionales. Circunstancia que, como lo ha indicado la Corte Interamericana de Derechos Humanos refleja la existencia de *“un deber universal de respetar y garantizar los derechos humanos, emanado de aquel principio general y básico”*.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido la existencia de una **discriminación indirecta o de resultado**, entendida ésta como aquella discriminación que se genera cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto, por lo que a fin de que un alegato de discriminación indirecta pueda ser acogido, es indispensable la existencia de una situación comparable entre los grupos involucrados. Este ejercicio comparativo debe realizarse en el contexto de cada caso específico, así como acreditarse

empíricamente la afectación o desventaja producida en relación con los demás.

Por su parte, a fin de liberarse de responsabilidad, el acusado de perpetrar el acto discriminatorio debe probar que la norma o acto no tiene sólo una justificación objetiva sino que persigue un fin necesario.

En tal tesitura, el principio de igualdad y no discriminación posee un carácter fundamental para la salvaguarda de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno; por consiguiente, los Estados no sólo tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias y de eliminar de dicho ordenamiento las regulaciones de carácter discriminatorio **sino también de combatir las prácticas discriminatorias.**

En ese sentido **-refirió-** la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha concluido que los Estados no pueden discriminar o tolerar situaciones discriminatorias en perjuicio de los migrantes. Sin embargo, sí puede el Estado otorgar un trato distinto a los migrantes documentados con respecto de los migrantes indocumentados, o entre migrantes y nacionales, siempre y cuando este trato diferencial



sea razonable, objetivo, proporcional, y no lesione los derechos humanos.

En el caso particular, las *declaraciones oficiales* reclamadas contienen un mensaje discriminatorio indirecto o de resultado, pues aun cuando, aparentemente, únicamente tienen como finalidad informar a la población sobre las medidas adoptadas respecto de los migrantes –en situación irregular- que han cometido faltas administrativas o ilícitos, lo cierto es que –como se demostró en párrafos que anteceden- las acciones tomadas por las autoridades responsables constituyen una práctica no reconocida en la legislación en materia de migración y establecen un trato desigual frente a los extranjeros –en situación irregular- que no cometen faltas administrativas o ilícitos.

En virtud de lo expuesto **determinó** que en vía de consecuencia, el contenido de los *discursos oficiales* reclamados no cumplen con el requisito de incluir lenguaje o manifestaciones que tengan como finalidad promover la protección, respeto y garantía de derechos humanos y tampoco se advierte que, para determinar su contenido, se haya realizado un análisis del contexto social que imperaba en este Municipio de Tijuana en el momento en que se emitieron las declaraciones correspondientes y,

menos aún, que se incluyera la identificación de los migrantes como personas en una situación de vulnerabilidad.

Finalmente, **estimó** que los requisitos consistentes en la ausencia de pronunciamientos o lenguaje que constituyan una injerencia arbitraria, directa o indirecta, en los derechos de quienes contribuyen a la deliberación pública mediante la expresión y difusión de su pensamiento y la ausencia de pronunciamientos o lenguaje que interfieran sobre la independencia y autonomía de las autoridades judiciales, **resultan inaplicables al caso concreto**, por no estar vinculados con los temas contenidos en las *declaraciones* reclamadas.

Con lo hasta aquí expuesto, concluyó que las *declaraciones oficiales* emitidas por las autoridades responsables **Presidente Municipal y Secretario de Seguridad Pública Municipal de Tijuana, Baja California, no cumplen los requisitos mínimos necesarios para considerar que son acordes a los estándares nacionales e internacionales de protección y respeto de los derechos humanos y, su difusión implicó la violación al derecho a la información y al principio de igualdad y no discriminación, sino que más aun, lo antes destacado refleja el incumplimiento de la obligación a**



cargo del Presidente Municipal, contenida en el artículo 7º, fracción VIII, de la Ley del Régimen Municipal del Estado de Baja California, consistente en *“promover entre los habitantes del municipio el conocimiento, respeto y defensa de los derechos humanos.”*

En el considerando Octavo el Juez de Distrito, procedió a fijar las medidas que deberán cumplir las autoridades responsables para restablecer a la parte quejosa en el goce de los derechos fundamentales vulnerados, estimando que, atendiendo a la naturaleza del juicio de amparo, a las violaciones antes analizadas y en términos de los criterios emitidos por el Máximo Tribunal del País, para asegurar la restitución de la parte quejosa en el goce de los derechos vulnerados conforme lo establece el artículo **77** de la Ley de Amparo, con la **modulación** respectiva del **principio de relatividad**, la protección constitucional se concedió para los **efectos** siguientes:

1. La autoridad responsable **Presidente** Municipal de Tijuana, al momento de ejercer su **facultad-derecho** de divulgar información de los **migrantes** que se encuentre relacionada con el ejercicio de sus funciones deberá (i) **abstenerse** de utilizar lenguaje o realizar pronunciamientos que violen o fomenten la violación de sus

derechos humanos; y, (ii) **promover** el respeto, protección y garantía de sus derechos humanos, entre otras formas, a través de la difusión de información que se adecue al marco legal nacional e internacional.

2. La autoridad responsable **Presidente** Municipal de Tijuana, con base en los lineamientos establecidos en este fallo, **ordene** al personal bajo su mando, entre ellos, al Secretario de Seguridad Pública Municipal de Tijuana, los agentes que de él dependan y los jueces municipales lo siguiente:

*“a. Que deberán **abstenerse** de realizar acciones de control migratorio (revisión, verificación, etcétera) o puestas a disposición del Instituto Nacional de Migración, pues la comisión de faltas administrativas o delitos por parte de extranjeros con estatus migratorio irregular no constituye una razón para que aquellos inmediatamente sean deportados, ya que, en todo caso, corresponde exclusivamente a dicho Instituto tramitar y resolver los procedimientos en los que se determine su situación migratoria.*

*b. Que están **obligados a garantizar** la seguridad pública de cualquier persona con independencia de su situación migratoria o su nacionalidad.*

*c. Que al momento de ejercer su **facultad-derecho** de divulgar información respecto de los migrantes relacionada con el ejercicio de sus funciones, deberán **abstenerse** de utilizar lenguaje o realizar pronunciamientos que violen o fomenten la violación de sus derechos humanos.”*



En el entendido de que la autoridad responsable determinará la forma en que emita las instrucciones de mérito e incluso podrá ampliar la información que transmita al personal a su cargo, siempre que tenga como finalidad el respeto, protección, garantía y promoción de los derechos humanos; **sin embargo, deberá abstenerse de realizar cualquier juicio de valor o apreciación subjetiva sobre la información de mérito o sobre su postura en relación con los migrantes.**

Sobre esas bases, este Tribunal Colegiado considera que en la especie se cumplen los requisitos de **interés y trascendencia** que exige la ley, para que opere la facultad de atracción, esto es, que justifiquen el que se abandone, por esa vía excepcional, el reparto ordinario de las atribuciones y competencias entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito.

Es así, pues **el problema jurídico** que emerge de tales antecedentes del caso, escapa del orden o regla común, ya que se busca que a través del recurso de revisión interpuesto por la **asociación quejosa** se declare la insubsistencia de los pronunciamientos en que se niega el amparo y se conceda la protección constitucional al resultar violatorios al derecho a la información los

pronunciamientos públicos de las autoridades responsables municipales en relación con los requisitos mínimos que debe reunir el contenido del discurso o la declaración oficial que realiza un servidor público en ejercicio del deber de informar sobre su gestión pública o sobre un tema de utilidad pública, dictándose las medidas positivas de restitución del derecho a la información teniendo en cuenta los alcances de su afectación, emitiéndose además pronunciamiento sobre la violación a los derechos de seguridad jurídica y legalidad propuesta en torno a la orden verbal emitida por el Presidente Municipal de Tijuana, concediendo el amparo separadamente, así como también que al declararse insubsistente dicha declaración, sea informada tal invalidez en los mismos medios de comunicación en que fue emitida públicamente.

Mientras que las autoridades responsables pretenden que se **revoque** la resolución recurrida, insistiendo que las declaraciones que les son atribuidas no cumplen con los atributos de un acto de autoridad; además de que es incorrecto el análisis de las pruebas ya que los argumentos vertidos al ponderar las pruebas en que sustenta su determinación son carentes de objetividad jurídica estimando que debe reponerse el procedimiento por



haberse violado el debido proceso en la etapa de desahogo de pruebas.

Lo que indica que de resolverse en los términos solicitados se involucran los derechos humanos de que gozan los integrantes de la “*caravana de migrantes*” que en su momento arribó a la ciudad de Tijuana, Baja California, formada con personas de diferentes nacionalidades, los que según fue expuesto en el libelo constitucional, fueron objeto de la información difundida por las responsables, lo que **implicó la violación al derecho a la información y al principio de igualdad y no discriminación**, no solo ellos, sino en general las demás personas en contexto de migración que se encuentren en Tijuana, Baja California, por lo que a estima de este cuerpo colegiado, se considera oportuno destacar que la importancia y trascendencia del caso radica en que se trata de un negocio excepcional al encontrarse involucrados los derechos humanos de los migrantes que transitan por el País, cuestión que denota suma importancia si se atiende al hecho de que en la actualidad el tema de los migrantes, especialmente en nuestro país es cada vez más frecuente.

Problema jurídico que sin duda involucra un tema novedoso, que no guarda similitud con la totalidad o mayoría de los asuntos y que entraña la

fijación de un criterio jurídico trascendente para casos futuros.

Es por lo que, con fundamento en lo estatuido en el ordinal 85, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales, este Tribunal Colegiado concluye que deben remitirse los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por conducto de su Subsecretaría General de Acuerdos, para que tenga a bien determinar, si procede o no el ejercicio de la facultad de atracción.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO. Remítanse a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por conducto de la Subsecretaría General de Acuerdos, copia certificada de esta resolución, los autos del juicio de amparo indirecto ***** del índice del Juzgado Primero de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Baja California, con residencia en Tijuana, así como del presente toca de revisión *****, para que tenga a bien determinar, si procede o no el ejercicio de la facultad de atracción.

Notifíquese personalmente a la recurrente **ALMA MIGRANTE, ASOCIACIÓN CIVIL**; por medio de



oficio al **PRESIDENTE MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE TIJUANA, BAJA CALIFORNIA**; remítase testimonio de esta resolución al Juez Primero de Distrito en Materia de Amparo y de Juicios Federales en Estado, con residencia en Tijuana; publíquese, háganse las anotaciones en el Libro de Gobierno, previo cuaderno de antecedentes que se forme, remítase los autos al Alto Tribunal, así como la resolución vía correo electrónico y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvieron por unanimidad de votos las Magistradas que integran el Pleno de este Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, Blanca Evelia Parra Meza y Graciela M. Landa Durán, así como la Secretaria en funciones de Magistrada Patricia Agüero Martínez, autorizada por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal en sesión de veintidós de octubre de dos mil diecinueve y que fue comunicado mediante oficio CCJ/ST/5572/2019, de esa misma fecha, siendo ponente la mencionada en segundo término, quienes firman en unión de la Secretaria Patricia Suárez Galaz, designada por el Pleno, que autoriza y da fe.

“Rubricas”

CERTIFICO QUE LA PRESENTE COPIA CONCUERDA FIELMENTE CON SU ORIGINAL, QUE OBRA AGREGADA AL EXPEDIENTE DE AMPARO EN REVISIÓN NÚMERO 338/2019 ADMINISTRATIVO, Y SE EXTIENDE EN 67 FOJAS ÚTILES PARA

REMITIRSE AL JUZGADO PRIMERO DE DISTRITO EN MATERIA DE AMPARO Y DE JUICIOS FEDERALES EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, CON RESIDENCIA EN TIJUANA.

MEXICALI, BAJA CALIFORNIA, 06 DE DICIEMBRE DE 2019.

LA SECRETARIA DE ACUERDOS
DEL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO
DEL DECIMOQUINTO CIRCUITO

LIC. GABRIELA ROMANA CASTORENA GUTIÉRREZ.

El seis de diciembre de dos mil diecinueve, el licenciado Julio César Hurtado Valenzuela, Secretario(a), con adscripción en el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, hago constar y certifico que en esta versión pública no existe información clasificada como confidencial o reservada en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Conste.