

COMPETENCIA UNIVERSITARIA
LOS DERECHOS HUMANOS EN LA PPRÁCTICA DEL
DERECHO ADMINISTRATIVO EN AMÉRICA LATINA

Edición 2011

ELIMINATORIA REGIONAL SUDAMÉRICA
CASO PASO MIGRATORIO

Por Juan Pedro Machado Arias¹

I. LOS HECHOS DEL CASO

El 25 de junio de 2005, José Julián Jiménez Sosa y su padre Antonio José Jiménez Pérez, ambos de nacionalidad hondureña, ingresaron irregularmente a México a través de la frontera de este país con Guatemala, con el fin de alcanzar la ciudad de Phoenix, en los Estados Unidos.

Cuatro días después, ambos fueron detenidos cuando viajaban a bordo de un autobús y éste fue revisado en un retén montado por elementos del ejército mexicano, por lo que fueron conducidos en calidad de “asegurados” a una estación migratoria a cargo del Instituto Nacional de Migración (el “INM”) en Tapachula, estado de Chiapas, a fin de iniciar su trámite de deportación.

Al llegar a la estación migratoria y conforme al procedimiento establecido, fueron revisados por un médico quien estimó que se encontraban en buenas condiciones de salud. Sin embargo, al segundo día de permanecer en la estación migratoria, José Julián sintió molestias estomacales, fiebre alta y dolor de cabeza persistente. Pidió asistencia al médico quien diagnosticó una infección severa y recomendó que fuera trasladado de inmediato a una institución hospitalaria al exterior de la estación migratoria. Pero eso no se realizó sino hasta dos días después, pues el jefe de la estación y su segundo se encontraban de viaje en la ciudad de México y no podía hacerse el traslado sin la autorización de uno u otro y pese a que Antonio José solicitó insistente e infructuosamente que se le permitiera comunicarse con las autoridades consulares de su país para lograr dicho propósito.

¹ Candidato a doctor en Derecho administrativo por la Universidad Complutense de Madrid, profesor en la Maestría en Derecho administrativo y de la Regulación del Instituto Tecnológico Autónomo de México y socio del despacho *Solórzano, Carvajal, González y Pérez-Correa, S.C.*, juan.machado@solcarga.com.mx

Cuando llegaron al hospital ya era demasiado tarde, pues José Julián falleció a las pocas horas. Los médicos a cargo le informaron al padre del joven que se trató de una infección muy agresiva, tanto por la rapidez de propagación como por su carácter letal, contraída al interior de la estación migratoria y originada por las malas condiciones de higiene en ella (era el tercer caso que atendían). Agregaron que pudo haberse salvado de haber sido trasladado al hospital oportunamente.

Antonio José volvió a Honduras con el cuerpo de José Julián en donde fue celebrado el funeral. Seis meses después, volvió a México, ingresando nuevamente de modo irregular. Con la ayuda de una clínica de litigio de interés público, presentó en enero de 2006 una reclamación de responsabilidad patrimonial de Estado contra el INM ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (el “TFJFA”) y que fue turnado a su Quinta Sala Regional Metropolitana (la “5ª. Sala-TFJFA”), con base en las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado vigentes en ese momento (la “LFRPE”).²

Al detectar que Antonio José era de nacionalidad hondureña, la 5ª Sala-TFJFA le requirió de inmediato que acreditara su legal estancia en México y al no hacerlo, decidió desechar la demanda, apoyándose para ello en el entonces artículo 67 de la Ley General de Población, que imponía la obligación a cargo de cualquier autoridad de verificar la regularidad de la situación migratoria de un extranjero, previo a la tramitación de cualquier asunto ante ella. Contra esta determinación, Antonio José promovió un juicio de amparo, que debió agotar en sus dos instancias (amparo indirecto), obteniendo al final un fallo favorable a Antonio José por el que se ordenó a la 5ª Sala-TFJFA que admitiera la reclamación de responsabilidad patrimonial y le diera el trámite correspondiente.³ Todo este litigio llevó al padre de José Julián un año, de modo que en enero de 2007, volvió a la 5ª Sala-TFJFA para que examinara nuevamente su reclamación.

Sin embargo, el 20 de enero de 2007, la 5ª Sala TFJFA por segunda vez desechó la reclamación de Antonio José, ahora aduciendo que no se ajustaba a los requisitos de una demanda de nulidad, lo que le impedía conocer del asunto.⁴ Fue necesario que el padre de José Julián de nueva cuenta acudiera al juicio de amparo bi-instancial (amparo indirecto), para que los tribunales del Poder Judicial de la Federación le dieran la razón y la 5ª Sala TFJFA se enfrentara por tercera ocasión a la mera decisión sobre la admisión de su reclamación, cosa que por fin acordó favorablemente en junio de 2008.

² La legislación mexicana puede ser consultada en la página <http://www.scjn.gob.mx/2010/leyes/Paginas/principal.aspx>

³ El Tribunal Colegiado de Circuito que resolvió en definitiva, señaló que fue equivocada la decisión de la 5ª Sala-TFJFA pues los artículos 67 de la Ley General de Población y el 201 de su reglamento fijaban como única consecuencia, ante la omisión de acreditar la legal estancia en el país, la obligación de “poner de inmediato a disposición” del INM al extranjero en situación irregular y no la desestimación *ad limine* de una demanda.

⁴ Este problema se suscitó porque la LFRPE de finales de 2004 previno por primera vez un “procedimiento administrativo” para la atención de reclamaciones de indemnización, el que curiosamente debía tramitarse ante una autoridad materialmente jurisdiccional, el TFJFA. El artículo 18 de la LFRPE era el que disponía este camino y si bien por un lado aclaraba que la regulación adjetiva aplicable era la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a párrafo seguido se refería a la promoción del reclamante como “demanda”, lo que dio pie a que la 5ª Sala entendiera que en el caso de Antonio José, su petición debía revestir la forma de una “demanda de nulidad”.

Así entre 2008 y 2009, la 5ª Sala TFJFA tramitó la reclamación y el 13 de enero de 2010 dictó la resolución correspondiente, negándola, argumentando para ello que Antonio José había omitido probar fehacientemente que la causa de la muerte de su hijo era consecuencia de un servicio irregular prestado por el INM, concretamente, que no estaba persuadida de que hubiera muerto por actos imputables a los funcionarios de dicha dependencia gubernamental.

El 1º de febrero de 2010, Antonio José presentó una demanda de nulidad contra la resolución de la 5ª Sala TFJFA. De acuerdo a la legislación vigente en la época en que se presentó la reclamación inicial, ésta y la eventual demanda contra lo que en ella pudiera decidirse, de resultar adversa al reclamante, debían ser atendidas por el propio TFJFA, sin que se especificara que debieran ser Salas diversas. Afortunadamente, en el caso de Antonio José, esta indefinición no impidió que el asunto fuera turnado a la 12ª Sala Regional Metropolitana (la “12ª Sala-TFJFA”).

El juicio de nulidad duró poco menos de un año, de modo que el 9 de diciembre de 2010, la 12ª Sala-TFJFA pronunció su sentencia en la que estableció:

- (a) Que fue incorrecto el estándar probatorio utilizado por la 5ª Sala-TFJFA para estimar la relación causa-efecto de la muerte de José Julián, de forma tal que, los dictámenes periciales de los médicos del hospital en el que murió, eran suficientes para acreditar dicha circunstancia.
- (b) Contrario a lo resuelto por su par, Antonio José sí había demostrado que la muerte de su hijo era imputable a los funcionarios del INM, particularmente por demorar más de lo debido e injustificadamente, el traslado del joven a un hospital (la ausencia de funcionarios que lo autorizaran no era razón para dejarlo de hacer), a fin de proporcionarle la atención que la situación ameritaba.
- (c) Como consecuencia de lo anterior, que Antonio José tenía el derecho a percibir del INM una indemnización por el irregular servicio prestado.
- (d) Para calcular la indemnización, era necesario fundarse en el artículo 14 de la LFRPE, que a su vez remite al artículo 1915 del Código Civil Federal y éste al artículo 502 de la Ley Federal del Trabajo.
- (e) De acuerdo con lo anterior, la indemnización debía basarse en el cuádruplo del salario mínimo diario más alto que estuviera en vigor en la región donde ocurrió la muerte de José Julián (artículo 1915 del Código Civil Federal). Así, la 12ª Sala-TFJA utilizó el salario mínimo diario vigente en 2005 (año de la muerte) en el Estado de Chiapas, que fue de 44.05 pesos mexicanos, que multiplicado por cuatro, dio 176.2. Luego, esta cantidad la multiplicó por 730, que es el factor establecido por la el artículo 502 de

la Ley Federal del Trabajo para indemnizaciones por muerte de trabajadores, lo que dio como resultado 128,626.

- (f) Luego entonces, que la indemnización que debía percibir Antonio José era de 128,626 pesos mexicanos (equivalente a 10,854.51 dólares americanos al tipo de cambio de julio de 2011).
- (g) Por otro lado, de conformidad con los artículos 8 y 16 de la LFRPE, dicha indemnización debía inscribirse en el “registro de indemnizaciones debidas” que llevara la Secretaría de Gobernación, ente público federal al cual está adscrito el INM y debía pagarse conforme al orden cronológico que le correspondiera.

El 3 de enero de 2011, Antonio José impugnó la sentencia de la 12ª Sala-TFJFA mediante un nuevo juicio de amparo. En su demanda manifestó su inconformidad por las siguientes razones:

- i. La indemnización no incluía el daño moral. Que si bien Antonio José omitió especificarlo en su escrito de reclamación presentado ante el TFJFA, éste debió considerarlo una vez que procedió a cuantificar la indemnización, pues estaba implícito en su pretensión de ser reparado totalmente de la muerte de su hijo, además de que en su oportunidad probó mediante peritajes la cantidad a la que ascendía tal concepto.
- ii. La indemnización se basaba en cantidades fijas, previstas de antemano por el Código Civil Federal y la Ley Federal del Trabajo (el cuádruplo del salario mínimo y el factor 730). Esto impedía elaborar un cálculo que desembocara en un resultado proporcionado a la circunstancia particular de la muerte de su hijo, impidiendo una valoración objetiva y razonable de la indemnización correspondiente. Que en lugar de utilizar cantidades fijas, el TFJFA debió valorar elementos como la mayor o menor gravedad de la conducta de los funcionarios públicos, la situación económica de la víctima, la relevancia del derecho lesionado y demás circunstancias del caso. Con este mecanismo, remataba Antonio José, se imponía un sistema de daños desiguales tratados de la misma manera, obligando a las víctimas a cubrir el costo cuando éste supere el tope implícito en una cantidad fija y desincentivando al Estado para adoptar medidas que eliminen o aminoren la mala calidad de los servicios públicos.
- iii. La indemnización tampoco contemplaba el lucro cesante. Su hijo contaba con 24 años de edad al momento de su muerte. Había obtenido un título de maestro de educación básica en su país de origen y pretendía trasladarse a los Estados Unidos a ejercer su profesión por la que ganaría una cantidad significativa de dinero. De no haber sido por los lamentables hechos que produjeron su muerte, era altamente probable que se hubiera podido desempeñar en esas condiciones durante muchos años, lo que le hubiera redituado ganancias a sus padres. Además, durante el trámite de la reclamación ante la 5ª Sala-TFJFA, probó tanto la calidad profesional de su hijo

como los montos que pudo haber ganado desempeñándose como tal en los Estados Unidos.

- iv. Que en todo caso, la cuantificación de la indemnización por parte de la 12ª Sala TFJFA era incorrecta porque se basaba en el salario mínimo vigente en 2005, año de la muerte de José Julián, cuando debió ser el vigente en 2010, año en el que por fin pudo calcularse la misma. Ello, apoyado en el argumento de que los 5 años que costó llegar a dicha cuantificación no era una circunstancia imputable a él, sino a la lentitud del TFJFA y los errores de juicio que llevaron dos veces a desestimar de inicio su reclamación lo que al final “devaluó” el monto de su pretensión. Y
- v. Que en los hechos, la estipulación de pagar la indemnización en el orden cronológico en que fuera inscrita en el registro que al efecto existe, tornaba ilusorio el derecho correspondiente. Ello porque para el caso de la Secretaría de Gobernación, son tantos y abundantes los compromisos de pago por tal concepto, que no sería sino hasta finales de 2016 cuando estaría en condiciones de cubrir la indemnización correspondiente.

El juicio de amparo se tramitó de modo uni-instancial (amparo directo) por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (el “4º Colegiado”). Este Tribunal requirió seis meses para examinar el asunto y emitir una sentencia que confirmó la pronunciada por la 12ª Sala TFJFA, argumentando para ello que:

- i. Era inatendible la reclamación de que la indemnización no incluía el daño moral, pues era una carga de Antonio José haber especificado el concepto correspondiente desde su escrito de reclamación inicial. Al omitirlo, el TFJFA carecía de la aptitud de suplir la deficiencia de su queja.
- ii. El TFJFA carecía de la aptitud de modificar el cálculo fuera del procedimiento y montos previstos por el Código Civil Federal y la Ley Federal del Trabajo. En todo caso, este sistema se justificaba porque así se evitaban tanto reclamos injustificados como indemnizaciones excesivas que arruinen económicamente al Estado, que son objetivos legítimos de la normatividad correspondiente.
- iii. También el TFJFA carecía de la aptitud de incluir el lucro cesante en la indemnización, fundamentalmente porque las normas de la LFRPE, Código Civil Federal y Ley Federal del Trabajo omiten considerarlo y en todo caso, participan de la misma finalidad de evitar reclamos injustificados e indemnizaciones excesivas que arruinen económicamente al Estado.
- iv. Tampoco podía el TFJFA estimar un salario mínimo al de 2005 porque las normas antes referidas, igualmente omiten establecer un mecanismo de actualización de la indemnización. Por otro lado, el tiempo que haya tardado Antonio José en litigar su

asunto es una circunstancia fortuita a la que está sujeta cualquier litigante en México y el Estado no debe porqué asumir una carga especial por ello. Y

- v. Que la estipulación de pagar la indemnización en el orden cronológico en que fuera inscrita en el registro correspondiente, es otra circunstancia inamovible para el TFJFA pues está prevista por la normatividad correspondiente, lo que además se comprende porque si bien el Estado mexicano tiene que asumir la responsabilidad por los daños que ilícitamente produzcan sus funcionarios, también debe cubrirlo de manera ordenada y equilibrada, de modo tal que el ejercicio de este derecho no se traduzca en la ruina de las arcas públicas.

Esta fue toda la secuela judicial seguida por Antonio José ante los tribunales mexicanos.

II. PROBLEMAS

Los estudiantes deben formular argumentos, ya sea como actor o demandado, ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con base en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y demás tratados internacionales aplicables. Dichos argumentos deben partir de las siguientes peticiones por parte de Antonio José:

- (a) Una indemnización por la muerte de su hijo en la que se incluya la reclamación por daño moral.
- (b) Que el cálculo de la indemnización se base en una valoración sobre las circunstancias particulares del caso y no en cantidades fijas.
- (c) Que dicha indemnización incluya el lucro cesante.
- (d) Un mecanismo de actualización de la indemnización aplicado a partir de la fecha en que se produjo la muerte y hasta aquella en la que le sea pagada.
- (e) Que se impida el pago de la indemnización a Antonio José hasta el año 2016.
- (f) Una condena al Estado mexicano por los 5 años que le costó litigar el asunto a Antonio José.
- (g) Una condena al Estado mexicano por impedir en un inicio que Antonio José pudiera ejercer su derecho a la jurisdicción por la sola circunstancia de ser un extranjero cuya situación migratoria era irregular.

- (h) Una condena al Estado mexicano por someter un procedimiento administrativo y posteriormente la impugnación judicial de la resolución en la que culminara el mismo ante el mismo TFJFA.
- (i) Una condena al Estado mexicano por omitir la notificación a las autoridades consulares de Honduras el ingreso de Antonio José y José Julián a la estación migratoria.
- (j) Una condena al Estado mexicano por la complejidad y variedad de procedimientos que prevé la legislación mexicana para hacer efectivo el derecho a la indemnización (procedimiento administrativo, juicio de nulidad, recurso de reclamación, juicios de amparo).

EL MARCO NORMATIVO PUEDE SER CONSULTADO EN LA PÁGINA DE INTERNET:

<http://www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm><http://www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm>

DE IGUAL FORMA, EL AUTOR DEL CASO ANEXA UN CUERPO NORMATIVO DE JERARQUÍA INFERIOR A REGLAMENTO, MISMO QUE ACOMPAÑA LA LEY APLICABLE DISPONIBLE EN LA ANTERIOR PÁGINA DE INTERNET.