

# Reseña del Amparo Directo en Revisión 4421 / 2020

*Ministra Ponente: Norma Lucía Piña Hernández*

*Secretario de Estudio y Cuenta: Abraham Pedraza Rodríguez*

**Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

## **"LA NEGATIVA PARA EXPEDIR UN DOCUMENTO MIGRATORIO BASADA EN EL HECHO DE QUE UNA PERSONA SE ENCUENTRE SUJETA A PROCESO PENAL, VULNERA EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA"**

### **I. Antecedentes**

En junio de 2018, un hombre de nacionalidad española (el recurrente) solicitó a la Delegación Federal del Instituto Nacional de Migración en San Luis Potosí (INM) el canje o cambio de su forma migratoria múltiple, por la tarjeta de visitante o residente en México.

La Subdirectora de Regulación Migratoria de la Delegación Federal del INM, en San Luis Potosí, le negó el cambio solicitado, pues estimó que se actualizaba el supuesto previsto en el artículo 43, fracción I, de la Ley de Migración, atinente a estar sujeto a proceso penal, ya que contaba con registro de alerta migratoria confirmada, con una restricción de 5 años para ingresar a territorio nacional.

LEY DE MIGRACIÓN

**Texto vigente antes de la reforma publicada  
el 7 de enero de 2021 en el *Diario Oficial de la Federación*.**

**Artículo 43.** Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 42 de este ordenamiento, las autoridades migratorias podrán negar la expedición de la visa, la internación regular a territorio nacional o su permanencia a los extranjeros que se ubiquen en alguno de los siguientes supuestos:

I. Estar sujeto a proceso penal o haber sido condenado por delito grave conforme a las leyes nacionales en materia penal o las disposiciones contenidas en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado Mexicano, o que por sus antecedentes en México o en el extranjero pudieran comprometer la seguridad nacional o la seguridad pública; [...]

Inconforme con tal determinación, el extranjero interpuso recurso de revisión en sede administrativa, ante lo cual, la autoridad migratoria confirmó la decisión recurrida en la que destacó que dicha persona contaba con antecedentes en México que comprometían la seguridad pública, toda vez que le fue emitida una resolución de deportación por estar sujeto a proceso penal por la comisión de un delito y en ese contexto se actualizaba la hipótesis contenida en el artículo 144, fracción IV, de la Ley de Migración.

LEY DE MIGRACIÓN

**Texto vigente antes de la reforma publicada  
el 7 de enero de 2021 en el *Diario Oficial de la Federación*.**

**Artículo 144.** Será deportado del territorio nacional el extranjero presentado que:

[...]

IV. Estar sujeto a proceso penal o haber sido condenado por delito grave conforme a las leyes nacionales en materia penal o las disposiciones contenidas en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, o que por sus antecedentes en México o en el extranjero pudiera comprometer la seguridad nacional o la seguridad pública; [...]

En desacuerdo con la resolución, el hombre de nacionalidad española promovió juicio contencioso administrativo, del cual conoció una Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en San Luis Potosí, la cual confirmó la determinación cuestionada.

Al no estar satisfecho con el fallo, el extranjero promovió juicio de amparo, por medio del cual hizo valer la inconstitucionalidad de los artículos 43, fracción I, y 144, fracción IV, de la Ley de Migración.

En sus conceptos de violación el quejoso señaló, en esencia, lo siguiente:

- Que los artículos 43, fracción I, y 144, fracción IV, de la Ley de Migración son inconstitucionales, ya que se le priva de sus derechos fundamentales de ofrecer y desahogar pruebas, así como formular alegatos e interponer recursos, lo cual vicia el procedimiento penal y vulnera el derecho constitucional del debido proceso legal.
- Que aun en caso de existir un procedimiento penal y que no haya concluido, deben respetarse las formalidades esenciales del procedimiento, consistentes en la posibilidad de interponer recursos en contra de las resoluciones.
- Que el artículo 43, fracción I, de la Ley de Migración, viola el principio de presunción de inocencia, contenido en los artículos 20 y 133 de la Constitución General.

Del juicio conoció un Tribunal Colegiado de Circuito, el cual estimó que el artículo 43, fracción I, de la Ley de Migración no contraviene al artículo 14 constitucional, pues el que las autoridades migratorias puedan negar la permanencia en el país a los extranjeros por el hecho de estar sujetos a un proceso penal, no impide que el procesado o sentenciado interponga los medios ordinarios y extraordinarios de defensa, ya que a las cuestiones referentes al estatus migratorio de los extranjeros, les es aplicable el procedimiento administrativo, no así la materia penal.

Insatisfecho con tal determinación, el extranjero interpuso recurso de revisión en el que adujo los siguientes agravios:

- Que contrario a lo sostenido por el Tribunal Colegiado de Circuito, al ordenar el artículo 43, fracción I, de la Ley de Migración que un extranjero que está sujeto a un proceso penal debe ser deportado, le priva de todos los derechos relativos al debido proceso, ya que al estar fuera del país no podrá hacer valer las prerrogativas del debido proceso.
- Que el artículo 43, fracción I, de la citada ley vulnera el principio de presunción de inocencia, porque faculta a la autoridad migratoria a ordenar la deportación, sin existir una sentencia condenatoria en la que esté plena y legalmente demostrada la culpabilidad.
- Que no resta la inconstitucionalidad al artículo impugnado, el hecho de que el Tribunal Colegiado de Circuito considere que el procedimiento

administrativo de deportación es referente al estatus migratorio y no a las causas penales, pues el tema está vinculado con los derechos fundamentales del individuo y el artículo 43, fracción I, autoriza la deportación por estar sujeto a una causa penal, sin que exista una sentencia, lo que no sólo vulnera el principio de presunción de inocencia, sino el derecho fundamental de tránsito.

- Que el Tribunal Colegiado de Circuito fue omiso en analizar que el artículo 144, fracción IV, de la Ley de Migración vulnera los numerales 14 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que tutelan los derechos fundamentales de legalidad y presunción de inocencia.

El Tribunal Colegiado de Circuito al que correspondió conocer del recurso de revisión remitió el asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Una vez recibido el recurso en el Máximo Tribunal Constitucional, el Ministro Presidente lo admitió a trámite y designó a la señora **Ministra Norma Lucía Piña Hernández** para elaborar la resolución correspondiente, la cual se resolvió por la Primera Sala en la sesión del 19 de mayo de 2021.

## II. Análisis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

De manera previa al estudio de constitucionalidad, la Primera Sala precisó que la materia de análisis del asunto sería únicamente respecto de la regularidad constitucional del artículo 43, fracción I, de la Ley de Migración —aplicada en el caso—, no así, la del artículo 144, fracción IV, de la citada ley, ya que el órgano de amparo no hizo pronunciamiento alguno al respecto, además de que no le fue aplicado en la resolución de canje o cambio de documento migratorio, sino en un diverso procedimiento administrativo que no fue propiamente el impugnado.

Precisado lo anterior, la Primera Sala consideró que el recurrente partió de una premisa falsa, ya que el Tribunal Colegiado, al resolver el tema de la violación al debido proceso legal aducido, no lo hizo en función de que el artículo 43, fracción I, de la Ley de Migración establece la deportación.

Lo anterior, ya que el citado artículo 43 no regula un procedimiento de deportación, ni permite a la autoridad migratoria ordenar esa medida, sino que únicamente establece supuestos en los que la autoridad en migración podrá negar la expedición de documentos migratorios a personas extranjeras (para

ingresar al país o para permanecer en él en forma regular) y la fracción I, establece como causa para esa negativa, el hecho de estar sujeto a proceso penal.

No obstante, la Primera Sala consideró fundado el agravio hecho valer por el recurrente relativo a que el artículo 43, fracción I, de la Ley de Migración, que establece como causa para negar la expedición de un documento migratorio el estar sujeto a un proceso penal, viola el principio de presunción de inocencia contenido en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución General.

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

**Artículo 20.-** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

[...]

B. De los derechos de toda persona imputada:

I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa; [...]

Lo anterior, ya que si bien el extranjero no expuso mayores argumentaciones para justificar la transgresión a dicho principio constitucional, lo cierto es que la sola expresión de que el numeral secundario lo transgrede, entraña en sí misma una auténtica causa de pedir, suficiente para emprender el análisis de constitucionalidad y dar respuesta a tal reclamo, pues dolerse de una norma que establece como supuesto para negar el documento migratorio que permitiría el ingreso o permanencia regular en el país a una persona extranjera por estar sujeta a un proceso penal, señalando que vulnera la presunción de inocencia, conlleva un contenido que válidamente permite analizar y confrontar el supuesto de la norma a la luz de lo instituido en ese principio constitucional.

Por tanto, al no estimar ajustada la determinación del Tribunal Colegiado de Circuito en la que calificó de inoperantes los conceptos de violación que sobre el particular había alegado el extranjero quejoso, la Primera Sala procedió a analizar el tema.

### Análisis de constitucionalidad

La Primera Sala procedió a establecer un marco de referencia constitucional y legal referente al ingreso de los extranjeros a territorio nacional y a la doctrina instituida por el Alto Tribunal Constitucional, con relación al principio de presunción de inocencia.

En ese sentido, indicó que el artículo 11 constitucional prevé el derecho a la libertad de tránsito dentro del territorio nacional y dispone que su ejercicio estará subordinado a las facultades de las autoridades administrativas en cuanto a las limitaciones que impongan las leyes en materia de emigración, inmigración o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

Señaló que el artículo 33 constitucional establece que, son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce la Constitución. Asimismo, que el titular del Poder Ejecutivo Federal, previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo.

Los anteriores numerales, destacó la Primera Sala, son la base constitucional de las normas secundarias que reglamentan la entrada, salida y permanencia de las personas extranjeras, del territorio nacional y en conjunto con el diverso 73, fracción XVI, de la Constitución Federal, facultan al Congreso de la Unión a expedir leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de las personas extranjeras, ciudadanía, naturalización, emigración e inmigración de la República.

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

**Artículo 11.** Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes.

El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país. Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo.

El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones.

[...]

**Artículo 33.** Son personas extranjeras las que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 constitucional y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce esta Constitución.

El Ejecutivo de la Unión, previa audiencia, podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley, la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención.

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país. [...]

[...]

**Artículo 73.-** El Congreso tiene facultad:

[...]

XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República. [...]

La Primera Sala hizo notar que, respecto al tema de migración, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que si bien los Estados tienen el derecho a establecer sus políticas migratorias, también deben respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas migrantes, los cuales son derechos y libertades que se derivan de su dignidad humana.

En relación con el principio de presunción de inocencia, reconocido en el artículo 20, apartado B, fracción I, constitucional, así como en diversos instrumentos internacionales de los que México es parte, la Primera Sala indicó que tiene cuatro vertientes: a) como principio informador de proceso penal; b) como regla probatoria; c) como estándar probatorio o regla de juicio; y d) como regla de tratamiento procesal al imputado. Esto es, la presunción de inocencia comporta el derecho a ser tratado como inocente en tanto no haya sido declarada su culpabilidad por virtud de una sentencia judicial.

La Primera Sala destacó que el Alto Tribunal del país ha establecido la obligación de presumir inocentes a todas las personas, hasta en tanto no se demuestre su culpabilidad, extendiendo el ámbito de protección a la presunción de inocencia no sólo en cuestión de procedimientos penales, sino a otras materias que corresponden al derecho administrativo.

Para ello, se aludió a lo resuelto en la contradicción de tesis 44/2016 en la que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que el principio de presunción de inocencia, como regla de trato, tiene una vertiente extraprocesal, relativa a que todo acusado dentro de un proceso penal tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no exista una sentencia definitiva en la que se establezca su culpabilidad y que al mismo tiempo tenga "efectos de irradiación" que se reflejen o proyecten fuera del ámbito penal, lo que debe ser entendido como el derecho a recibir la consideración y el trato de no autor o no partícipe en hechos de carácter delictivo o análogos a éstos y, por

ende, el derecho a que la sujeción a un proceso penal no dé lugar a la aplicación de consecuencias o efectos jurídicos en otros ámbitos.<sup>1</sup>

Con lo referido, en ese asunto el Tribunal Pleno determinó que el Estado tiene la obligación consistente en presumir inocentes a todas las personas, hasta en tanto no se demuestre su culpabilidad, por lo que se ha extendido el alcance de protección de la presunción de inocencia no sólo en cuestión de procedimientos penales.

El aludido criterio fue retomado por el Alto Tribunal al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad,<sup>2</sup> en las cuales se analizó el principio de presunción de inocencia como regla de trato, en su dimensión extraprocésal, en perjuicio de quienes están sujetos a procedimientos de responsabilidad tanto a procedimientos penales como administrativos y administrativos de responsabilidad federales o locales.

La Primera Sala resaltó que en tales medios de control constitucional, se determinó que tratándose de la sujeción a procedimientos de responsabilidad, ello no puede representar un obstáculo para aspirar a desempeñar un cargo o empleo en el servicio público, pues el hecho de que un procedimiento de responsabilidad aún no se encuentre resuelto, genera el derecho a que se presuma la inocencia del afectado, lo que tiene "efectos de irradiación", porque se reflejan o proyectan para proteger a la persona de cualquier tipo de medida desfavorable que se pudiera decretar por el simple hecho de estar sujeto a un procedimiento de responsabilidad (penal o administrativa), medidas que evitan que se haga una equiparación entre el declarado responsable en una sentencia firme, con quien enfrenta esas acusaciones y se encuentra en espera de una decisión al respecto.

Precisado lo anterior, la Primera Sala se refirió a la reforma que tuvo la Ley de Migración en 2021, y a partir de la cual, se derogó la fracción I del artículo 43, la fracción VI del artículo 64 y la fracción IV del artículo 144 de dicha ley,

---

<sup>1</sup> Véase la contradicción de tesis 448/2016, resuelta por los Ministros integrantes del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión correspondiente al 11 de septiembre de 2018.

<sup>2</sup> Acciones de inconstitucionalidad 73/2018 y 111/2019, resueltas por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesiones correspondientes a los días 28 de enero de 2020 y 21 de julio de 2020, respectivamente.



ello, con motivo del compromiso a la defensa de los derechos humanos, particularmente, la protección al principio fundamental de presunción de inocencia, contenido en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución General.

Para ello, la Primera Sala analizó la exposición de motivos, a partir de lo cual advirtió que el legislador realizó una reforma directa a la fracción I del artículo 43, de la Ley de Migración, orientada a la observancia y protección del principio y derecho de presunción de inocencia tutelado por el artículo 20, apartado B, fracción I, constitucional, al considerar que en la propia Ley, se estaba vulnerando el principio de presunción de inocencia consagrado en la aludida Constitución, ya que el estar sujeto a un proceso penal no indica que la persona sea responsable de alguna conducta antijurídica.

#### **IV. Decisión**

Derivado de lo expuesto, la Primera Sala concluyó que el supuesto previsto en la fracción I, del artículo 43, de la Ley de Migración que se examinó, resulta contrario al principio y derecho fundamental de presunción de inocencia, contenido en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución General.

Ello, ya que con la referida norma, se le niega un documento migratorio a una persona extranjera para su ingreso o permanencia en el país, por el hecho de que se encuentre sujeta a un proceso penal, aun cuando no se encuentre resuelta y demostrada su culpabilidad, esto es, sin que exista una resolución definitiva que lo declare responsable.

En ese sentido, la Primera Sala señaló que tal disposición contraviene la presunción de inocencia como regla de tratamiento en su dimensión extraprocesal, pues el hecho de negarle la condición migratoria regular a la persona, suponiendo una predeterminada situación de culpabilidad en un proceso penal para no permitir su legal internación o estancia en el país, supone tratar a una persona sometida a proceso penal como culpable.

Derivado de lo anterior, se concluyó que, la fracción I, del artículo 43, de la Ley de Migración aplicada en el caso, al establecer como requisito para que las autoridades migratorias nieguen la expedición del documento para la internación regular a territorio nacional o su permanencia a los extranjeros el estar sujeto a proceso penal, viola el principio de presunción de inocencia, contenido en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la Constitución General.

Por tanto, la Primera Sala revocó la sentencia recurrida y concedió el amparo solicitado para el efecto de que la Sala Regional del Tribunal Superior de Justicia Administrativa responsable deje insubsistente la sentencia reclamada en el juicio contencioso administrativo y dicte otra en la que declare la nulidad de las resoluciones administrativas dictadas por la autoridad migratoria en las que se negó y confirmó la negativa del canje o cambio de la forma migratoria solicitada, teniendo como fundamento el artículo 43, fracción I, de la Ley de Migración que es inconstitucional.

El asunto se resolvió por unanimidad de cinco votos de las señoras **Ministras** y los señores **Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Norma Lucía Piña Hernández** (Ponente) y **Ana Margarita Ríos Farjat** (Presidenta).