AMPARO EN REVISIÓN 282/2019
QUEJOSO Y RECURRENTE: *****
AUTORIDADES Y RECURRENTES:
PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS
CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO
GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS

PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT
SECRETARIA: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ
SECRETARIO AUXILIAR: JESÚS IRAM AGUIRRE SANDOVAL

Vo. Bo.
MINISTRA

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión de ----- de dos mil veinte, emite la siguiente

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 282/2019, interpuesto por ***** , el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y la Cámara de Diputados del Congreso General en contra de la sentencia dictada por el Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el juicio de amparo indirecto ***** .

I. ANTECEDENTES

- 1. Solicitud de visa.** El siete de febrero de dos mil dieciocho ***** , de nacionalidad venezolana, inició el trámite migratorio para obtener una visa con motivo de una oferta de trabajo que le fue realizada por la empresa ***** , Sociedad Anónima de Capital Variable (en adelante *****) residente en la Ciudad de México.
- 2. Verificación.** El veintinueve de mayo de dos mil dieciocho personal de la Subdirección de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de

RECURSO DE REVISIÓN 282/2019

Migración con residencia en la Ciudad de México, llevaron a cabo una visita de verificación en el domicilio de ***** con el fin de constatar, entre otros aspectos, su existencia, normas de operación y verificar la veracidad de los trámites migratorios realizados con relación a dicha empresa y como resultado de la misma se concluyó que si bien se comprobó la existencia del domicilio, así como del inmueble, no se comprobó la normal operación de la empresa¹.

3. **Incorporación a las listas de control migratorio.** El siete de agosto de dos mil dieciocho el Director de Atención a Trámites de la Delegación Federal en la Ciudad de México del Instituto Nacional de Migración, emitió la **ficha de alertamiento** para la incorporación de ***** a las listas de control migratorio mediante la imposición de una alerta restrictiva, con el razonamiento de que ***** no reconoció todos los trámites migratorios relacionados con ella y con el efecto de negar al citado extranjero cualquier trámite migratorio, incluido el de internación en un lugar destinado al tránsito internacional de personas aun y cuando tuviera visa de cualquier tipo y para que fuese deportado en caso de encontrarse en territorio mexicano.
4. **Imposición de alerta migratoria.** En esa misma fecha, el Delegado en la Ciudad de México del Instituto Nacional de Migración solicitó el establecimiento de la **alerta migratoria** restrictiva en las listas de control migratorio en contra de ***** sustentado en los motivos y para los efectos de la ficha de alertamiento descrita en el párrafo anterior².
5. **Arribo a México y primera revisión.** A las veintiún horas con cincuenta minutos del veintidós de noviembre de dos mil dieciocho, ***** arribó al aeropuerto internacional de la Ciudad de México en un vuelo proveniente de

¹ Según la transcripción parcial del acta en la sentencia de amparo porque el lugar visitado es un domicilio particular; no advirtieron actividades propias de una empresa: no contaba con empleados trabajando, ni instalaciones adecuadas para la actividad que manifestó (sin que de autos se advierta cuál) y la persona que atendió la diligencia (administradora única) dijo no contar con otro domicilio. Asimismo, porque tampoco hizo entrega de la documentación requerida: permisos de actividad comercial; contratos con clientes y proveedores; cartera de clientes; recibos de nómina, pago de honorarios o al seguro social que justifiquen contar con empleados; y de los 124 trámites que se señalaron en un oficio de petición expedido por el propio instituto solo se justificaron 68.

² La citada autoridad asentó en la alerta migratoria: “debido a los motivos de la ficha de alertamiento que se ha elaborado y que se anexa al presente, misma que soporta con la documentación pertinente, cabe señalar que el registro se impone para los efectos que se exponen en la invocada ficha adjunta”.

Nueva York, Estados Unidos de América y en la revisión de su documentación por un agente federal de migración, se advirtió la existencia de la alerta migratoria en los sistemas de control por lo cual ordenó remitirlo a una segunda revisión.

6. **Segunda revisión y rechazo aéreo.** A las veintidós horas con once minutos de la misma fecha, la Subdelegada Local en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Terminal 1 "A" de la Delegación Federal en la Ciudad de México del Instituto Nacional de Migración asentó en el acta ***** que en la segunda revisión ***** manifestó contar con veintiséis años, de nacionalidad venezolano, ser músico y compositor, que el motivo de su presencia en México es para visitar a su madre de nombre ***** quien es residente en México, hacer turismo y que su estancia sería por dos semanas.
7. Enseguida, la citada funcionaria determinó su rechazo aéreo y orden de abandono del territorio nacional sustentada en la existencia de la alerta migratoria y los efectos precisados en la misma, ordenando su estancia provisional en el propio aeropuerto, custodiado por personal de la compañía aérea en la cual arribó, hasta en tanto se cumpliera esa determinación.
8. **Amparo por comparecencia.** A las veintitrés horas con quince ***** llamó vía telefónica a su madre ***** y, una vez enterada de su situación, ésta se comunicó con el abogado ***** , quien a la una con seis minutos ya del veintitrés de noviembre de dos mil dieciocho acudió ante el Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México y solicitó amparo por comparecencia a favor de ***** , en cuya acta la secretaria asentó como actos reclamados y autoridades responsable las siguientes:

2. Autoridades responsables

2.1 Delegación Federal del Instituto Nacional de Migración

2.2. Delegado Local del Instituto Nacional de Migración en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Terminal UNO A

2.3 Delegado Local del Instituto Nacional de Migración en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Terminal UNO B

2.4 Subdelegado Federal del Instituto Nacional de Migración en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México

RECURSO DE REVISIÓN 282/2019

3. Actos reclamados.

3.1 La emisión y ejecución de un acta de rechazo en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, desconociendo el número de acta debido a la incomunicación que padece el quejoso.

3.2 La omisión de detección de necesidades de protección internacional conforme al artículo 16 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria.

3.3 La Omisión en la recepción de la solicitud verbal del quejoso de reconocimiento de refugiado del quejoso.

3.4 Incomunicación en la estancia migratoria en la Terminal UNO del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México

- 9. Juicio de amparo 1333/2018.** En esa misma noche se radicó la demanda con el número de expediente 1333/2018 y se decretó la suspensión de plano para el efecto de que las autoridades responsables se abstuvieran de ejecutar el rechazo, devolución y/o deportación del quejoso; el cese de la ilegal detención, privación de su libertad e incomunicación, quedando el quejoso a disposición del juzgado de distrito en cuanto a las garantías de respeto a su libertad personal en el lugar que determinen las autoridades migratorias³.
- 10. Ratificación de la demanda.** A las cuatro horas con quince minutos del veintitrés de noviembre de dos mil dieciocho la actuario adscrita al juzgado de distrito se constituyó en el aeropuerto de la ciudad de México, se entrevistó con el quejoso y recabó su ratificación de la demanda.
- 11. Prevención para aclarar la demanda.** Por acuerdo de veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho se previno al quejoso para que:
- a) Ajustara su demanda a los términos del artículo 108 de la Ley de Amparo y precisara los actos reclamados, las autoridades responsables, los preceptos que contengan los derechos humanos y garantías que estimara transgredidos.
 - b) Señalara bajo protesta de decir verdad, todos los hechos y abstenciones que le constaran en relación con los actos reclamados, la causa o motivo que originó su detención, así como los antecedentes de dichos actos.
 - c) Indicara si al momento de ser detenido tuvo comunicación inmediata con su familia y personas de su confianza, y si se le permitió tener

³ El Subdelegado Federal del Instituto Nacional de Migración en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México interpuso recurso de queja contra el auto que concedió la suspensión de plano, el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito la registró con el número 247/2018 y por ejecutoria de diez de diciembre de dos mil dieciocho la declaró infundada.

visitas durante su detención de conformidad con el régimen de visitas a que tiene derecho.

- d) Manifestara si era su deseo tener como acto reclamado destacado el acta de rechazo aérea de veintidós de noviembre de dos mil dieciocho, y si deseaba solicitar la suspensión respecto de dicho acto, y en caso afirmativo precisara los efectos de la medida cautelar.

12. Cumplimiento a la suspensión. Las autoridades responsables informaron que en cumplimiento a la suspensión no ejecutaron el acta de rechazo, que el Delegado Local en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Terminal 1 “A” puso a ***** a disposición del Director de la Estación Migratoria adscrito a la Delegación Federal del Instituto Nacional de Migración en la Ciudad de México quien inició el procedimiento migratorio ***** y **determinó alojar temporalmente** al quejoso en la Estación Migratoria de la Ciudad de México (conocida como “Las agujas”), con el carácter de presentado.

13. Cumplimiento a la prevención y ampliación de demanda. El tres de diciembre de dos mil dieciocho se presentó escrito de cumplimiento a la prevención, en la cual reclamó los actos de las autoridades siguientes:

III. AUTORIDADES RESPONSABLES. Para efectos de la ampliación, se tienen por autoridades responsables a las previamente señaladas, en adición con nuevas autoridades que han incurrido en distintos y nuevos comportamientos violatorios de derechos del quejoso, mismos que se encuentran esencialmente vinculados con los hechos y violaciones sostenidas en el escrito inicial de demanda, de tal suerte que las autoridades correspondientes a la ampliación las constituyen:

1. Autoridades previamente señaladas que incurrieron en nuevos comportamientos o respecto de las cuales se amplían conceptos de violación:

a) Delegado Local del Instituto Nacional de Migración en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Terminal 1 A.

b) Delegado Local del Instituto Nacional de Migración en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Terminal 1 B.

c) Delegado Federal del Instituto Nacional de Migración en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.

1. Nuevas autoridades señaladas como responsables:

a) Subdelegada Local en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, adscrita al Instituto Nacional de Migración en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Terminal 1 A.

b) Director de la Estación Migratoria en la Ciudad de México (en adelante el Director de la Estación Migratoria).

c) Titular del Centro Nacional de Alertas.

RECURSO DE REVISIÓN 282/2019

- d) Subdirector del Centro Nacional de Alertas.
- e) Director de Información Migratoria.
- f) Director General de Control y Verificación Migratoria.
- g) Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.
- h) Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión.
- i) Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

IV. ACTOS RECLAMADOS MATERIA DE LA AMPLIACIÓN

A. De las autoridades señaladas con los incisos 1.a, 1.b, y 1.c, se reclama:

1. La privación de libertad en la Estación Migratoria del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Terminal 1 (en adelante 'la Burbuja'), por un tiempo estimado de 96 horas, al haberse presentado aproximadamente desde las 22 horas del jueves 22 del presente año, hasta las 23 horas con 45 minutos.
2. La omisión de proporcionar información completa, clara y oportuna sobre el derecho a solicitar asilo en las instalaciones del aeropuerto con anterioridad o al momento de la entrevista migratoria (segunda revisión), con el objeto de garantizar el derecho a solicitar y recibir asilo.
3. La autorización de la emisión del Acta de Rechazo en ausencia de una entrevista adecuada en la segunda revisión.
4. El intento de ejecución del Acta de Rechazo número *****.
5. La omisión de autorizar la internación al país del quejoso solicitante de la condición de refugiado ante su manifestación de necesidad de protección internacional.
6. La omisión de dar aviso inmediato a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados sobre la necesidad de registro y tramitación de la solicitud del quejoso como solicitante de la condición de refugiado.

B. De la autoridad señalada en el inciso 2.a se reclama:

1. La emisión del Acta de Rechazo Aérea número ***** , misma que, como se desprende del informe rendido por la autoridad.

C. De la autoridad señalada con el inciso 2.b se reclama:

1. Recepción del quejoso y autorización de acuerdo de presentación, misma que tuvo como consecuencia su privación de libertad en la Estación Migratoria de la Ciudad de México (en adelante 'la Estación Migratoria' o 'las Agujas').
2. Emisión del acuerdo de presentación en la Estación Migratoria de la Ciudad de México y apertura ilegal de Procedimiento Administrativo Migratorio en perjuicio del quejoso pese a ser identificado previamente como solicitante de asilo en el aeropuerto (se desconoce el número de expediente).
3. La omisión de la obligación de garantizar el contacto del quejoso con la COMAR para efectos de formalizar su solicitud de asilo.

D. De las autoridades señaladas con los incisos 2.c, 2.d, 2.e y 2.f se reclama:

1. La emisión de una alerta migratoria 'restrictiva', en ausencia de garantías de debido proceso, incluyendo la ausencia de notificación y de derecho de audiencia.

E. De la autoridad señalada con el inciso 2.g se reclama:

1. La aprobación y emisión de los artículos 3, fracciones III, XIV y XXV y 60 del Reglamento de la Ley de Migración, así como los demás relacionado en dicho reglamento, mismos que establecen el sistema normativo que regula a las alertas migratorias, su emisión, información y efectos, mismos que son inconstitucionales al no garantizar el debido proceso de los extranjeros afectados por estas.

F. De las autoridades señaladas con los incisos 2.h y 2.i se reclama:

1. La discusión, aprobación y emisión de los artículos 99, 100, 101, mismos que regulan la presentación de extranjeros en estaciones migratorias para su privación de libertad en ausencia de garantías indispensables frente a toda privación de libertad, principalmente la falta de control de la detención.”

14. De igual forma, se amplió la demanda, en la cual se propusieron los argumentos siguientes:

a) **La detención e incomunicación del quejoso le impidió ejercer sus derechos en el aeropuerto.** Durante la primera y segunda revisiones migratorias fue sujeto de una detención arbitraria durante 96 horas, lo que excede las 24 permitidas en el artículo 79 del reglamento de la Ley de Migración⁴, con trasgresión al artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁵, así como los estándares del propio tratado internacional, que señalan que la detención debe ser evaluada periódicamente con el fin de verificar si subsisten las razones que le dieron origen y que siempre debe obedecer a un fin legítimo, ser necesaria y proporcional, para tal efecto.

Desde que la autoridad conoció que el quejoso era solicitante de la calidad de refugiado, lo que corroboró cuando se le notificó el auto de suspensión, la privación de la libertad debió continuar en la estación migratoria y no en el aeropuerto.

No se le informaron los motivos que dieron lugar a la emisión del acta de rechazo aéreo en su perjuicio.

Las condiciones del aeropuerto no son las apropiadas para que una persona se encuentre detenida y más durante un periodo mayor a un día; se le prohibió usar su celular y recibir comunicaciones del exterior, pues su madre intento en varias ocasiones comunicarse telefónicamente con él, sin que le fuera permitido responder la llamada.

Si bien, con posterioridad existió comunicación entre el quejoso y su madre y hasta visitas en la estación migratoria, lo cierto es que ello solo se logró con el apoyo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

⁴ “**Artículo 79.** El rechazo correspondiente deberá ejecutarse dentro de las siguientes veinticuatro horas, en el siguiente vuelo hacia el país de procedencia o aquél donde sea admisible la persona extranjera”.

⁵ “**Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal.**

[...]

5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, **sin demora**, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio”.

- b) **Las autoridades responsables violaron el derecho del quejoso a buscar y recibir asilo al no recibir su solicitud y no adoptar las medidas positivas necesarias para asegurar su ejercicio y acceso efectivo.** Las autoridades violaron sus derechos humanos a buscar y recibir asilo, no obstante haberlo solicitado verbalmente, lo cual resulta contrario a todo el corpus iuris internacional en la materia.

Las autoridades violan este derecho al impedir su ingreso al país como potencial solicitante de asilo y del reconocimiento de la condición de refugiado, porque tienen la carga de probar que sí cumplieron con las obligaciones que nacen de su deber de garantizar a las personas el acceso a los procedimientos de asilo migratorio y deben probar que el quejoso no solicitó asilo a su arribo al aeropuerto internacional de la Ciudad de México.

El quejoso es nacional de un país con crisis humanitaria así declarada nacionalmente, de modo que las autoridades migratorias debieron detectarlo como potencial solicitante de asilo.

- c) **Inconstitucionalidad del sistema de alertas migratorias por ser violatorio de los derechos al debido proceso y seguridad jurídica de los extranjeros y la consecuente ilegalidad del acta de rechazo.** El sistema de alertas migratorias resulta inconstitucional, porque impone una sanción contraria al principio de legalidad en tanto son ordenadas por las autoridades sin explicar las razones de su emisión y existe un vacío de regulación para que las emita cualquier autoridad.

Dentro de la configuración sancionadora, los Estados deben establecer normas sancionatorias accesibles y previsibles, de forma que pueda conocerse la conducta que se sanciona.

No existe certeza de cómo operan las alertas migratorias, acerca de qué autoridades pueden emitir las, ni bajo qué supuestos y no se conocen las garantías de defensa en torno a su emisión lo que acarrea la **inconstitucionalidad de los artículos 3, fracciones III, XIV y XXV, así como 60, ambos del Reglamento de la Ley de Migración**⁶.

⁶ “**Artículo 3.** Para los efectos del presente Reglamento, además de las definiciones previstas en el artículo 3 de la Ley, se entenderá por:

III. Alerta migratoria: al aviso que se genera por la coincidencia de personas o documentos registrados en las listas de control migratorio;

XIV. Listas de control migratorio: a las bases de datos que contienen registros de información generados por las autoridades competentes en el ejercicio de sus atribuciones, integradas y administradas por el Instituto, para que en el ámbito de su competencia, ejerzan sus atribuciones en términos de lo dispuesto en los artículos 20 y 43 de la Ley;

XXV. Segunda revisión: a la diligencia de control migratorio que se genera en caso de que la autoridad migratoria constate la existencia de una alerta migratoria, o en virtud de la existencia de alguna presunción de documentación irregular o incongruencia respecto a la intención de viaje. Mediante dicha diligencia se realiza el examen exhaustivo de documentación migratoria y la verificación de alertas migratorias para resolver el ingreso o rechazo de alguna persona. Los mexicanos no podrán ser rechazados, y

Artículo 60. Para autorizar la internación de personas extranjeras, la autoridad migratoria, en el filtro de revisión, en caso de duda podrá corroborar los requisitos que a continuación se indican:

I. Pasaporte o documento de identidad y viaje que sea válido conforme al derecho internacional y, en su caso, visa o documento migratorio;

II. Información y datos personales que le sean requeridos;

III. Motivo del viaje;

IV. Lugar de residencia habitual o de procedencia;

V. Domicilio y tiempo de estancia en el territorio nacional;

Esos preceptos no garantizan un mínimo de seguridad jurídica ni las garantías del debido proceso previo a la imposición de una alerta migratoria porque: no señalan los motivos por los cuales se puede emitir, el proceso que debe seguirse para tal efecto, las autoridades autorizadas para ello y los medios de impugnación en su contra.

Por regla general, tales alertas tampoco se hacen del conocimiento de las personas so pretexto de argumentar alguna amenaza a la Seguridad Nacional, pero sin una justificación suficiente; y en el caso concreto nunca se notificó al quejoso de la alerta migratoria previo a ordenar su rechazo aéreo, sin darle oportunidad de promover un recurso efectivo.

Al momento de dictar el acta de rechazo aéreo tampoco se le informaron los motivos de esta, la cual no cumplió además con los requisitos de fundamentación y motivación.

La alerta migratoria debió dársele a conocer y no clasificarla como información reservada por motivos de seguridad nacional, ya que para tal efecto deben justificarse las razones que dan lugar a ello, como podría ser la obstrucción y persecución de los delitos; que se pudieran menoscabar las relaciones internacionales; o que su información fuera a utilizarse como potencial amenaza contra el Estado.

La negativa a darle la información tampoco supera un test de acceso a la información para reservar su contenido que respete lo dispuesto por el artículo 104 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

d) La privación de la libertad del quejoso en “Las Agujas” es una detención ilegal, porque el quejoso es solicitante de asilo y no migrante irregular. Cuando las autoridades fueron notificadas del

VI. En su caso, nombre, denominación o razón social y domicilio de la persona física o moral que lo empleará o lo invita;

VII. Actividades a las que se dedica en su país o lugar de procedencia y las que realizará en el territorio nacional;

VIII. Los medios de subsistencia durante su estancia en el territorio nacional, salvo el caso de las personas extranjeras que porten visa mexicana, y

IX. El transporte que utilizará para efectuar su salida.

En caso de que la autoridad migratoria advierta que la persona extranjera no cumple con los requisitos de ingreso, exista una alerta migratoria, encuentre inconsistencias en la información, o bien, falta de autenticidad o veracidad de los documentos presentados, la persona será enviada a una segunda revisión.

La autoridad migratoria realizará la segunda revisión del pasajero y determinará su admisión al territorio nacional o rechazo al lugar de procedencia o a aquél donde sea admisible, debiendo fundar y motivar su resolución.

Durante la segunda revisión, la persona extranjera podrá manifestar lo que a su derecho convenga y exhibir los medios de prueba que considere convenientes, mismos que deberán ser valorados y analizados por la autoridad migratoria a efecto de resolver conforme a derecho la internación o rechazo y será informado sobre la posibilidad de comunicarse con su consulado durante el plazo que dure la segunda revisión.

*En los casos de personas que al momento de solicitar su internación al territorio nacional se ostenten como mexicanos y la autoridad migratoria cuente con los elementos suficientes para presumir la falta de autenticidad de la documentación que exhiban o en los elementos que aporten para acreditar la nacionalidad mexicana, se deberá determinar lo conducente con los elementos que tenga a su alcance. **La segunda revisión no podrá exceder de cuatro horas.***

Igual plazo tendrá la autoridad migratoria para el caso de personas extranjeras sujetas a segunda revisión, mismo que sólo podrá ampliarse a solicitud expresa de la persona extranjera o de su representante consular. En ningún caso el plazo podrá ser mayor a veinticuatro horas”.

juicio de amparo, tuvieron conocimiento que el quejoso era solicitante de la condición de refugiado y, pese a ello, los funcionarios no emitieron los documentos para permitir su internamiento provisional al país, sino que lo remitieron ilegalmente a una estación migratoria para ser privado de su libertad.

De conformidad con los artículos 62 y 63 del Reglamento de la Ley de Migración⁷, debieron expedirle los documentos necesarios para otorgarle la condición de la estancia de visitante por razones humanitarias, al haber pedido asilo y el reconocimiento de la condición de refugiado, más no considerarlo como un migrante irregular y remitirlo ante la estación migratoria.

- e) **Arbitrariedad de la privación de su libertad en la Estación Migratoria de “Las Agujas”**. La privación de su libertad en la Estación Migratoria es contraria a los artículos 16 y 21 constitucionales, así como a lo que dispone el artículo 7.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁸ porque es arbitraria, por irrazonable, imprevisible y carente de proporcionalidad.

⁷ **Artículo 62.** Las personas extranjeras que no cumplan con algún requisito de internación serán remitidas a segunda revisión. Cuando se trate de personas extranjeras que se ubiquen en alguno de los supuestos previstos en el artículo 63 de este Reglamento, la autoridad migratoria en un plazo no mayor a cuatro horas contadas a partir de que la persona extranjera fue remitida a segunda revisión, llevará a cabo el siguiente procedimiento:

- I.** Entrevistará a la persona extranjera;
- II.** Levantará acta en la que asiente el fundamento, motivos y documentos que se toman en cuenta para autorizar la internación de la persona extranjera;
- III.** Canalizará a la estación migratoria a la persona extranjera que se encuentre en alguno de los supuestos previstos en la fracción I del artículo 63 de este Reglamento, para desahogar el procedimiento correspondiente, y
- IV.** Expedirá documento migratorio en la condición de estancia de visitante por razones humanitarias a las personas extranjeras que se ubiquen en las hipótesis previstas en las fracciones II, III y IV del artículo 63 de este Reglamento, o bien, a solicitud por escrito de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en tanto se adopta la decisión de conceder o no el asilo político en los términos de la legislación aplicable.

La temporalidad autorizada será hasta de ciento ochenta días según sea necesario, derivado de la comparecencia de la persona extranjera o de las documentales exhibidas para la internación.

Artículo 63. La autoridad migratoria podrá autorizar por razones humanitarias mediante acta de internación debidamente fundada y motivada, el ingreso de personas extranjeras que no cumplan con alguno de los requisitos de internación y se ubiquen en alguno de los siguientes supuestos:

- I.** Ser solicitante de la condición de refugiado, de asilo político o que requiera iniciar un procedimiento de determinación de apátrida;
- II.** Por interés público, a la persona extranjera cuya internación se requiera para apoyar en acciones de auxilio o rescate en situaciones de emergencia o desastre en el territorio nacional;
- III.** Por causa humanitaria, a la persona extranjera que por riesgo a la salud o vida propias, o por su situación de vulnerabilidad no pueda ser devuelto a su país de origen, o no pueda continuar con su viaje, o
- IV.** Por causa de fuerza mayor, a la persona extranjera a bordo de aeronaves o embarcaciones en tránsito internacional, y que por contingencia técnica o condiciones climatológicas, requieran ingresar y permanecer en el país hasta el restablecimiento o mejora de dichas condiciones.

Lo anterior conforme al procedimiento previsto en el artículo 62 de este Reglamento.

En estos casos, el acta de internación deberá sustentarse en la comparecencia de la persona extranjera, documentales de instituciones públicas o privadas y la previa consulta en las listas de control migratorio, o en las disposiciones administrativas de carácter general que hayan sido emitidas por la Secretaría y publicadas en el Diario Oficial de la Federación”.

⁸ **Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal.**

[...]

2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas”.

Las detenciones **deben perseguir una finalidad legítima**. En los procesos migratorios, ésta es lograr la comparecencia de la persona al proceso respectivo y condicionada a comprobar fehacientemente que pretende huir o evadir el procedimiento migratorio.

La privación de la libertad **debe ser necesaria**. Las medidas privativas de la libertad durante el procedimiento son de carácter excepcional y, por ende, sólo debe tomarse cuando está sea la medida menos lesiva para lograr el fin pretendido.

Deber ser proporcional. La autoridad debe justificar las razones para dictarla y acreditar por qué es imperioso sacrificar la libertad de una persona para lograr su comparecencia en el proceso y no tomar otra medida menos lesiva.

Él es un solicitante de asilo, por lo que no era necesario ordenar la privación de su libertad mediante el alojamiento migratorio, pues tiene interés en que se resuelva su situación jurídica por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (en adelante COMAR) y no evadir el tratamiento de las autoridades migratorias, máxime que cuenta con familiares con situación legal regular en la Ciudad de México.

- f) **Su privación de la libertad dentro de la estación migratoria es violatoria de la dimensión procedimental del derecho a la libertad, al haber sido ejecutada en ausencia de un control de la detención por autoridad competente**. En la privación de su libertad se omitieron las garantías procesales previstas en el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

El citado artículo prevé que durante la detención la persona tiene, entre otros derechos, a conocer las razones y cargos que se le imputan – numeral 7.4–, el control judicial de la misma –artículo 7.5–, así como poder impugnar la legalidad de la detención –precepto 7.6–.

La citada Convención establece que toda persona privada de la libertad tiene derecho a ser llevada y sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, quien decidirá sobre la legalidad de su detención.

En el caso, en ningún momento fue llevado frente a un “juez de control”, sino que se le retuvo en el aeropuerto y posteriormente, fue llevado a la estación migratoria, sin que ningún funcionario con facultades aptas analizara si su detención fue ilegal o arbitraria.

- g) **Omisión de legislar sobre el control de la detención en materia migratoria**. Conforme al principio de supremacía constitucional, todas las autoridades, incluidas las legislativas debe ajustar su actuar a la constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos en que México sea parte.

El artículo 7.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁹ contiene un mandato expreso que obliga al órgano legislativo a

⁹ “Artículo 7. *Derecho a la Libertad Personal*.

[...]

5. *Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio*”.

garantizar normativamente un mecanismo de control jurisdiccional de las privaciones de la libertad en materia migratoria, es decir, prevé la obligación de integrar el control de la detención en toda norma que prevea la privación de la libertad de una persona, incluida la que se realiza en materia migratoria.

Sin embargo, del análisis de la legislación nacional no se desprende disposición legal alguna que regule la forma en que se asegura dicha garantía y por ende, el deber de legislar sobre el control judicial de toda detención migratoria ha sido violado por la autoridad legislativa, con trasgresión a la Constitución y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- h) Inconstitucionalidad e inconvencionalidad de los artículos 99, 100 y 101 de la Ley de Migración¹⁰ por la ausencia de un mecanismo de control jurisdiccional.** Tales preceptos no establecen un mecanismo adecuado para que se lleve a cabo un control de la detención, por lo que son contrarios al artículo 7.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹¹.

Conforme a dicha norma convencional, toda persona privada de su libertad debe ser llevada ante un juez o funcionario con funciones materialmente jurisdiccionales, para realizar un control de su detención y sobre la privación de su libertad, lo cual también debe tener lugar tratándose de detenciones por autoridades migratorias.

Dicho control debe ser realizado por una persona autorizada por la legislación y que cumpla con las garantías de independencia e imparcialidad que deben regir a todo órgano de determinar derechos y obligaciones a las personas.

El órgano que califique la detención y determine la libertad no puede ser juez y parte. El funcionario debe poner a la persona en libertad si su detención fue arbitraria y el control de la detención debe ser llevado a cabo con independencia de que existan vías recursivas para combatirla.

La legislación migratoria no establece la posibilidad de que se lleve a cabo un control de su detención migratoria para verificar su legalidad; en consecuencia, las autoridades legislativas no han cumplido con su deber de armonizar la legislación nacional con los derechos

¹⁰ **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 101. *Una vez emitido el acuerdo de presentación, y hasta que no se dicte resolución respecto de la situación migratoria del extranjero, en los casos y de conformidad con los requisitos que se señalen en el Reglamento, el extranjero podrá ser entregado en custodia a la representación diplomática del país del que sea nacional, o bien a persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos, con la obligación del extranjero de permanecer en un domicilio ubicado en la circunscripción territorial en donde se encuentre la estación migratoria, con el objeto de dar debido seguimiento al procedimiento administrativo migratorio”.*

¹¹ *Ídem (Vid. pie de página 9).*

reconocidos a favor de las personas, contrariando el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹².

15. **Admisión de la demanda y su ampliación.** El cuatro de diciembre de dos mil dieciocho, el juez de amparo admitió la demanda y su ampliación. Asimismo, ordenó el trámite del incidente de suspensión sólo respecto del acto consistente en la detención del quejoso en la estación Migratoria del Instituto Nacional de Migración de la Delegación Federal en la Ciudad de México.
16. **Suspensión provisional y definitiva.** Por auto de cuatro de diciembre de dos mil dieciocho dictado en el incidente de suspensión, el juez de distrito concedió a ***** la suspensión provisional para el efecto de que cesara su detención en la estación migratoria y fuera puesto en libertad, lo que se cumplió a las veinte horas del cuatro de diciembre de dos mil dieciocho según el acuerdo de egreso que anexó a su informe previo el Director de la Estación Migratoria de la Ciudad de México; y por interlocutoria de trece posterior, otorgó la suspensión definitiva para que se mantuviera en libertad al quejoso.
17. Conviene precisar que, a la fecha, el señor ***** aún está sujeto al procedimiento administrativo y con ello, al acuerdo de su presentación (alojo) en la estación migratoria, pues no se ha resuelto en definitiva sobre su situación migratoria. Sin embargo, se encuentra en libertad sólo por virtud de la suspensión definitiva hasta en tanto se resuelva en definitiva sobre el presente asunto, aunque sujeto a las restricciones que le fueron impuestas para tal efecto¹³.
18. **Audiencia constitucional y sentencia de amparo.** Seguido el juicio principal por sus demás trámites, el once de enero de dos mil diecinueve, el Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México,

¹² “**Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno**

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.

¹³ Acudir a firmar semanalmente al Juzgado de Distrito, proporcionar un domicilio tanto al Juzgado como a la Estación Migratoria y avisar cualquier cambio del mismo.

RECURSO DE REVISIÓN 282/2019

celebró la audiencia constitucional y dictó sentencia con los sentidos siguientes:

- a) **Sobreseyó** por inexistencia de los actos reclamados de las autoridades responsables: Subdelegado Federal en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México de la Delegación Federal en la Ciudad de México del Instituto Nacional de Migración; Directora de Información Migratoria adscrita a la Dirección General de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración; Director General de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración; Subdirectora del Centro Nacional de Alertas, adscrita a la Dirección General Adjunta de Información e Investigación Migratoria del Instituto Nacional de Migración; Titular de la Delegación Federal en el Instituto Nacional de Migración en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México; Delegado Local en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Terminal 1 'B' de la Delegación Federal en la Ciudad de México del Instituto Nacional de Migración; Subdelegada Federal en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México de la Delegación Federal en la Ciudad de México del Instituto Nacional de Migración; Titular del Centro Nacional de Alertas del Instituto Nacional de Migración; así como, Director de Información Migratoria del Instituto Nacional de Migración.
- b) **Negó** a ***** el amparo solicitado respecto del artículo 3, fracciones III, XIV y XXV, así como 60, ambos del Reglamento de la Ley de Migración que se atribuyen al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.
- c) **Negó** el amparo respecto de los artículos 99, 100 y 101 de la Ley de Migración reclamados a la Cámara de Senadores y Cámara de Diputados, ambos del Congreso de la Unión y del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con excepción de la porción del artículo 100 a que se refiere el siguiente inciso.
- d) **Concedió** el amparo contra los actos siguientes:
 - i. El artículo 100 de la Ley de Migración, **sólo** en la porción normativa que señala: "de presentación", reclamado al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y de las Cámaras de Senadores y Diputados, ambas del Congreso de la Unión.
 - ii. Alerta migratoria restrictiva y determinación de incorporar al quejoso en las listas de control migratorio de siete de agosto de dos mil dieciocho emitida por el Delegado Federal en la Ciudad de México del Instituto Nacional de Migración.
 - iii. Rechazo aéreo y orden de abandonar el territorio nacional contenidos en el Acta No. *****, de veintidós de noviembre de dos mil dieciocho, emitida por la Subdelegada Local en el Aeropuerto de la Ciudad de México Terminal 1 'A' de la delegación Federal en la Ciudad de México del Instituto Nacional de Migración.

- iv. Acuerdo de presentación dictado dentro del procedimiento administrativo migratorio al que se refiere el artículo 68 de la Ley de Migración, de veintisiete de noviembre de dos mil dieciocho, con el cual se ordenó el alojo del quejoso en la Estación Migratoria de la Ciudad de México, dictado por el Director de la Estación Migratoria de la Delegación Federal en la Ciudad de México del Instituto Nacional de Migración.

19. Los motivos que sustentaron el fallo fueron los siguientes:

- a) El sobreseimiento porque las autoridades negaron los actos, la parte quejosa no lo desvirtuó y de las constancias quedó demostrado que fueron dictados por distintas autoridades.
- b) La negativa respecto de **los artículos 3, fracciones III, XIV y XV, así como 60 del Reglamento de la Ley de Migración**, se sustentó en que no facultan a las autoridades migratorias a realizar actos administrativos tendentes a sancionar o privar a algún extranjero o nacional de entrar y/o transitar-circular por el territorio nacional, mucho menos a ordenar la expulsión de los mismos del territorio nacional, sino sólo a generar bases de información con los datos que las autoridades migratorias recaben en el ejercicio de sus funciones. Lo anterior, porque para incorporar dicha información debe primero sustanciarse el procedimiento migratorio correspondiente en el cual se respete el debido proceso y garantía de audiencia del interesado.
- c) **La negativa respecto de los artículos 99, 100 y 101 de la Ley de Migración (con excepción de la porción contra la cual concedió)** fue porque el juez concluyó que si cumple el parámetro de convencionalidad sobre el control de detención previsto en el numeral 7.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues una interpretación conforme de los numerales permite entender que el extranjero debe ser llevado sin demora ante el Director de la Estación Migratoria; que ante él tiene la oportunidad de ser escuchado para que se decida si es o no procedente su libertad, previo a la emisión del acuerdo de presentación y el alojo correspondiente; decisión que es llevada a cabo en un plazo de veinticuatro horas.
- d) No obstante, la **concesión del amparo contra el segmento del artículo 100 de la Ley de Migración en el cual se establece “de presentación”** fue al considerar el juez que no es conforme con el principio de estricta necesidad de la imposición de medidas cautelares, previsto en el numeral 7.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, porque impone la medida cautelar de restricción de la libertad (alojamiento en la estación migratoria) como ordinaria, rutinaria y sistemática en todos los procedimientos migratorios a los que se refiere el artículo 68 de la Ley de Migración y sin que la autoridad justifique caso por caso la imposición de esta medida en lugar de otra de menor intensidad.

Razonó que no es obstáculo para esa conclusión que el numeral 102 de la Ley de Migración señale que durante el procedimiento administrativo migratorio, los extranjeros y/o migrantes tienen la posibilidad de lograr su estancia regular en el país de forma provisional mientras se dicta la resolución del procedimiento

administrativo migratorio con su consecuente liberación de la Estación Migratoria, porque constituye una prerrogativa posterior y a petición de parte, que no excluye la naturaleza automática de la privación de la libertad implícita en la porción calificada inconstitucional, lo que en su caso permite un recurso, pero no la salvaguarda del parámetro de convencionalidad descrito.

- e) El juez **concedió el amparo contra la alerta migratoria** porque la autoridad ejerció sus facultades de manera inconstitucional, pues se incorporó al quejoso en las listas de control migratorio con la instrucción de que se le negara cualquier trámite migratorio, a pesar de que no existía un procedimiento previo en donde se le hubieran respetado las garantías del debido proceso.

Razonó que si bien el quejoso inició el trámite para la visa de trabajo con sustento en la oferta de una empresa mexicana y en el acta de verificación se concluyó que no quedó demostrada la operación de la empresa, en el acta de verificación no consta que haya negado esa oferta.

Añadió que la alerta trasgrede el principio de legalidad por indebida motivación, en tanto no se precisó por qué debía imponerse esas consecuencias (negar cualquier trámite migratorio) pues, aunque se reconociera que la empresa negó la oferta de trabajo, ello no es suficiente para sostener la legalidad de la alerta migratoria.

- f) Concedió el amparo respecto del **rechazo aéreo y orden de abandonar el territorio** nacional, porque lo consideró fruto de la alerta migratoria e inconstitucional por vía de consecuencia.
- g) Concedió el amparo contra el **acuerdo de presentación** porque en él se ordenó el alojamiento del quejoso en la estación migratoria con sustento en la porción del artículo 100 de la Ley de Migración que declaró inconstitucional; y además, porque fue resultado de la detención realizada al quejoso con base en la alerta migratoria y el acta de rechazo aéreo, declaradas también inconstitucionales.
- h) **Por último, determinó innecesario el análisis de los restantes conceptos de violación, pues estimó que de hacerlo no variaría el sentido del fallo.**

II. TRÁMITE DE LOS RECURSOS DE REVISIÓN

20. **Interposición de los recursos.** Inconformes con la sentencia de amparo, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y el quejoso interpusieron sendos recursos de revisión contra la sentencia de amparo de la forma siguiente:

- a) El veintinueve de enero de dos mil diecinueve ********* delegada en términos del artículo 9 de la Ley de Amparo de la Secretaría de Gobernación en representación del **Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.**

- b) El treinta de enero de dos mil diecinueve ***** Supervisora "A" homologada a Jefa de Departamento de la Subdirección de Amparos en representación de la **Cámara de Diputados del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**.
- c) El primero de febrero de dos mil diecinueve ***** **autorizada por el quejoso ******* en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo.

21. Radicación y admisión. Correspondió conocer de los recursos al Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y por auto de presidencia de diecinueve de febrero de dos mil diecinueve, se admitieron a trámite con el número de **amparo en revisión 68/2019**.

22. Resolución del tribunal colegiado. En sesión de veinte de marzo de dos mil diecinueve, el órgano colegiado dictó sentencia y en ella determinó que:

- a) Los recursos fueron interpuestos por partes legitimadas y de manera oportuna.
- b) **No es materia** del recurso **los sobreseimientos** decretados por el juez de distrito porque no fueron impugnados por el quejoso en su impugnación.
- c) **Analizó y desestimó** la causal de improcedencia que el juez de distrito omitió estudiar, propuesta por las autoridades responsables Subdelegada Local en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México del Instituto Nacional de Migración en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Terminal 1 A y Director de la Estación Migratoria en la Ciudad de México del citado Instituto, prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo **relativa a la cesación de efectos del acta de rechazo y la detención** del quejoso, bajo la premisa toral consistente en que no quedaron sin efectos, respecto del acta de rechazo porque el quejoso continúa sujeto al procedimiento migratorio y la detención sólo quedó suspendida con motivo de la medida decretada en el incidente del juicio de amparo.
- d) Resolvió que **no advertía la existencia de distinta causal** de improcedencia propuesta por las partes, no alguna que advirtiera de oficio.
- e) Declaró que subsiste el problema de constitucionalidad respecto del artículo 100 de la Ley de Migración, **carecer de competencia legal** para analizarlo y que no existe jurisprudencia o precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el tema, por lo que ordenó remitir el asunto a este alto tribunal.

23. Trámite en la Suprema Corte. En proveído de diez de abril de dos mil diecinueve, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación asumió competencia para conocer del recurso de revisión bajo el número de amparo en revisión **282/2019**, y turnó el expediente al Ministro Luis María Agilar Morales.

RECURSO DE REVISIÓN 282/2019

24. **Avocamiento y retorno.** Por acuerdo de veintisiete de junio de dos mil diecinueve, el Presidente de esta Primera Sala se avocó al conocimiento asunto. En cumplimiento a lo determinado por el Tribunal Pleno en sesión privada de veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve, el seis de enero de dos mil veinte se retornó a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para su estudio.
25. **Improcedencia propuesta por la autoridad y vista.** Por escrito presentado vía electrónica el diecinueve de enero de dos mil veintiuno, la delegada de la autoridad responsable y recurrente en esta instancia, Presidente de la República, hizo valer una causal de improcedencia. Por auto de veintiuno de enero de dos mil veintiuno la Presidenta de esta Primera Sala tuvo por recibido el oficio correspondiente y ordenó dar vista a la parte quejosa con la misma, la cual fue desahogada mediante promoción presentada vía electrónica el dos de febrero de dos mil veintiuno.
26. **Publicación del proyecto.** El proyecto de sentencia de este asunto se publicó en términos de los artículos 73, párrafo segundo, y 184, párrafo primero, de la Ley de Amparo, así como del Acuerdo General Plenario 7/2016.

III. COMPETENCIA

27. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso d) y 83, de la Ley de Amparo; y 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como lo previsto en el Acuerdo General Plenario 5/2013, punto tercero en relación con el segundo, fracción III, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, ya que se trata de un recurso de revisión interpuesto en contra de la sentencia dictada en un juicio de amparo indirecto, en el cual subsiste el planteamiento de constitucionalidad del artículo 100 de la Ley de Migración.

28. El presente amparo en revisión no corresponde a las materias de las que en forma ordinaria debe conocer esta Primera Sala, sin embargo, sí resulta competente para resolverlo porque conforme al primer párrafo del artículo 86 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación los amparos en revisión de la competencia originaria del Pleno que sean de la materia administrativa se turnan a los ministros de ambas Salas.

IV. PRESUPUESTOS PROCESALES

29. Es innecesario analizar si los recursos fueron interpuestos por parte legítima y si se presentaron de forma oportuna, toda vez que el tribunal colegiado ya analizó tales presupuestos procesales y los calificó satisfechos.

V. PROCEDENCIA

30. En términos de lo dispuesto en el punto noveno, fracción II, del Acuerdo General Plenario 5/2013 publicado en el Diario Oficial de la Federación de trece de mayo de dos mil trece, en relación con el artículo 93, fracción I, de la Ley de Amparo, se advierte que el tribunal colegiado se pronunció respecto de las causas de improcedencia hechas valer.
31. Por su parte, la autoridad responsable, Presidente de la República, por conducto de su delegada, hizo valer como causa de improcedencia la prevista en el artículo 61, fracción XXII de la Ley de Amparo¹⁴, bajo el argumento consistente en que desde el día dieciséis de agosto de dos mil diecinueve le fue notificada a ***** la constancia de reconocimiento del carácter de refugiado otorgada por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, por lo que se ordenó al Instituto Nacional de Migración que emitiera la residencia permanente en los Estados Unidos Mexicanos a favor del quejoso y, en la actualidad, aseguró la autoridad, ya cuenta con una estancia legal en territorio nacional.

¹⁴ **Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

[...]

XXII. Cuando subsista el acto reclamado pero no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o la materia del mismo; y

[...]”.

32. Es **infundada** la causal de improcedencia propuesta por la responsable.
33. Para fijar el alcance de la citada causa de improcedencia conviene tener presente que, por lo general, la emisión de un determinado acto de autoridad conlleva el reconocimiento o el establecimiento de una nueva situación jurídica. Esta nueva situación se distingue por llevar aparejados determinados efectos materiales y jurídicos que deben concretarse, en alguna medida, en la esfera jurídica de la persona y que la legitiman para acudir al juicio de amparo con el fin de obtener una sentencia que declare la ineficacia del acto relativo, por estimarlo violatorio de los derechos fundamentales tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
34. En ese sentido, dado que el juicio de amparo es un medio de control de constitucionalidad cuyo objeto es reparar las violaciones a los derechos humanos generadas por un determinado acto de autoridad, el legislador ordinario ha establecido diversos requisitos que condicionan la procedencia del juicio de amparo a la circunstancia de que el fallo protector, que en su caso llegue a emitirse, pueda concretarse y trascender a la esfera jurídica de la persona quejosa; requisitos que a su vez han sido interpretados por este alto tribunal¹⁵.
35. Así, el legislador estableció en la fracción XXII, del artículo 61 de la Ley de Amparo una causa de improcedencia del juicio de amparo en la que tomó en cuenta que, en ocasiones, aun cuando en el mundo jurídico subsista el acto reclamado y se pueda concluir que es inconstitucional, resultaría

¹⁵ Véanse al respecto las tesis 2a./J. 181/2006 de rubro: “**ACTO RECLAMADO QUE FORMALMENTE SUBSISTE PERO CUYO OBJETO O MATERIA DEJÓ DE EXISTIR. LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA ESTABLECIDA EN LA FRACCIÓN XVII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO SE ACTUALIZA CUANDO LOS EFECTOS DE AQUÉL NO HAN AFECTADO LA ESFERA JURÍDICA DEL QUEJOSO Y SE MODIFICA EL ENTORNO EN EL CUAL FUE EMITIDO, DE MODO QUE LA PROTECCIÓN QUE EN SU CASO SE CONCEDIERA CARECERÍA DE EFECTOS**”. Diciembre de 2006. Novena Época. Registro 173858. El último precedente que dio origen a esta jurisprudencia fue el amparo en revisión 737/2002. Fallado el 24 de septiembre de 2003. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Presidente y Ponente José Vicente Aguinaco Alemán.

La tesis 2a. XLVIII/98 de rubro: “**CESACIÓN DE EFECTOS DEL ACTO RECLAMADO E INSUBSISTENCIA DE SU OBJETO O MATERIA. LA DISTINCIÓN ENTRE ESTAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO RADICA EN QUE LA PRIMERA REQUIERE DE LA INTERVENCIÓN DE LA AUTORIDAD**”. Abril de 1998. Novena Época. Registro 196442. Derivada del amparo en revisión 3387/97. Fallado el 13 de marzo de 1998. Cinco votos. Ponente Ministro Juan Díaz Romero.

jurídicamente imposible restituir a la parte quejosa en el goce del derecho fundamental que se estime violado, por lo que ningún efecto jurídico tendría la respectiva sentencia concesoria.

36. Lo anterior podría ocurrir así, ya sea porque el derecho que se vio afectado por el acto de autoridad se encontraba incorporado de manera temporal a la esfera jurídica de la parte quejosa; porque la situación jurídica de la que emanaba el referido derecho se hubiere modificado sin dejar huella alguna en la esfera de la persona, susceptible de reparación a través del amparo; o bien, por cualquier otro motivo jurídico que impida concretar los efectos del amparo en la esfera jurídica de la parte quejosa.
37. Ahora bien, es criterio reiterado de esta Suprema Corte que en el juicio de amparo contra normas generales que se reclaman con motivo de un acto concreto de aplicación, la norma jurídica no puede ser desvinculada del acto que permite su impugnación. Por lo tanto, es la procedencia de la acción constitucional en contra del acto lo que permite el análisis de constitucionalidad de la norma. En ese sentido, **la improcedencia del juicio de amparo en contra del acto de aplicación acarrea la improcedencia respecto de la norma general**¹⁶.
38. En el presente caso, el acto que legitimó al quejoso para reclamar la inconstitucionalidad de la Ley de Migración –que constituye el único acto reclamado sobre el cual esta Primera Sala tiene competencia para resolver el presente recurso– **es la resolución que ordenó su presentación**, la cual

¹⁶ Al respecto véase la jurisprudencia 221 del Pleno de esta Suprema Corte, de rubro: “**LEYES O REGLAMENTOS, AMPARO CONTRA, PROMOVIDO CON MOTIVO DE SU APLICACIÓN**”. Mayo de 1984. Séptima Época. Registro 389674. El último asunto que dio origen a esta jurisprudencia fue el amparo en revisión 8993/82. Fallado el 22 de mayo de 1984. Unanimidad de veinte votos.

Véase también la tesis P XVII/99 de rubro: “**LEYES, AMPARO CONTRA. REGLAS PARA SU ESTUDIO CUANDO SE PROMUEVE CON MOTIVO DE UN ACTO DE APLICACIÓN**”. Abril de 1999. Novena Época. Registro 194092. Derivada del amparo en revisión 442/97. Fallado el 21 de mayo de 1998. Unanimidad de once votos de los ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Castro y Castro, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia (Ponente), Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Mexa y Presidente Aguinaco Alemán.

Asimismo la tesis 2a./J. 71/2000 de rubro: “**LEYES, AMPARO CONTRA. REGLAS PARA SU ESTUDIO CUANDO SE PROMUEVE CON MOTIVO DE UN ACTO DE APLICACIÓN**”. Agosto de 2000. Novena Época. Registro 191311. El último asunto que dio origen a esta jurisprudencia fue el amparo en revisión 691/99. Fallado el 24 de septiembre de 1999. Unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Juan Díaz Romero, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, José Vicente Aguinaco Alemán, y presidente Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ausente el Ministro Mariano Azuela Güitrón, por estar disfrutando de vacaciones. Fue ponente el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

RECURSO DE REVISIÓN 282/2019

implica su detención o “alojo” en la estación migratoria, hasta en tanto se resuelve en definitiva sobre su situación migratoria.

39. Resolución que hasta la fecha rige la situación jurídica del señor *****, quien si bien se encuentra en libertad es sólo por virtud de la suspensión definitiva decretada por el Juzgado de Distrito y sujeto a las restricciones que le fueron impuestas para tal efecto¹⁷.
40. En efecto, si bien en apariencia la resolución que reconoce al quejoso la condición de refugiado y ordena que, con fundamento en los artículos 48 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político¹⁸ y 16 de su reglamento¹⁹, se le expida el documento migratorio que acredite su residencia permanente en el territorio nacional, pudiera llevar a considerar que priva de efecto legal o material a la orden de presentación dictada en el procedimiento migratorio reclamada, y con ello se ocasiona la improcedencia del juicio de amparo, lo cierto es que esto no ocurre así.
41. Lo anterior porque de la resolución dictada por el Instituto Nacional de Migración el ocho de noviembre de dos mil diecinueve –aportada por la autorizada del quejoso en el escrito mediante el cual desahogó la vista que se le mandó dar con la causal de improcedencia propuesta– se desprende que, a pesar de la constancia descrita en el párrafo previo, se negó a ***** la regularización de su situación migratoria en el país. Por lo tanto, su situación jurídica permanece en las mismas condiciones que cuando ejerció la acción constitucional que dio origen al amparo del que deriva este recurso, esto es, sujeto al procedimiento migratorio en el cual se decretó su presentación (alojo) en la estación migratoria, al margen de que se haya decretado la suspensión definitiva respecto de esta, pues la restricción a su

¹⁷ Acudir a firmar semanalmente al Juzgado de Distrito, proporcionar un domicilio tanto al Juzgado como a la Estación Migratoria y avisar cualquier cambio del mismo.

¹⁸ “**Artículo 48.** A los refugiados y aquellos extranjeros que se les otorgue protección complementaria se les concederá la residencia permanente en los Estados Unidos Mexicanos”.

¹⁹ “**Artículo 16.-** El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

XII. Expedir el documento migratorio que acredite a los refugiados la residencia permanente en los Estados Unidos Mexicanos;

[...]

libertad aún subsiste, porque está condicionada al cumplimiento de las medidas a que se sujetó su otorgamiento.

42. En otras palabras, la constancia de reconocimiento del carácter de refugiado, otorgada por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, no varió la situación migratoria que tenía el quejoso cuando promovió su demanda de amparo, en tanto el Instituto Nacional de Migración negó su regularización y no existe determinación definitiva que resuelva su situación dentro del procedimiento migratorio del que deriva el acto reclamado. Por ende, contrario a lo señalado por la autoridad responsable, no puede considerarse que “el acto reclamado subsiste, pero no puede surtir efecto legal o material alguno porque dejó de existir su objeto o su materia”, como lo prevé el artículo 61, fracción XXII de la Ley de Amparo, pues se insiste, **la resolución que ordenó su presentación**, la cual implica su detención o “alojo” en la estación migratoria hasta en tanto se resuelve en definitiva sobre su situación migratoria, **sigue vigente**.
43. Por último, esta Primera Sala no advierte la existencia de alguna distinta causa de improcedencia que se debiera hacer valer de oficio.

VI. AGRAVIOS

44. En su recurso, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos señala como agravios los siguientes:
- a) La sentencia transgrede el principio de congruencia, **el Juez varió la litis** planteada en la demanda y su ampliación, porque el quejoso manifestó de manera genérica que los artículos 99, 100 y 101 de la Ley de Migración eran inconstitucionales, al no prever un control judicial de la detención –séptimo concepto de violación de la ampliación–. Sin embargo, el Juez de Distrito concede el amparo al considerarlo contrario al principio de estricta necesidad en la imposición de medidas cautelares.
 - b) El artículo 100 de la Ley de Migración en su porción “de presentación” **no contraviene el principio de estricta necesidad de las medidas cautelares**, porque el alojamiento del extranjero en una estación migratoria o estancia provisional no constituye una regla ordinaria, rutinaria y automática, en tanto los artículos 101 y 102 del mismo ordenamiento prevén diversas

medidas que pueden observarse a fin de que se cumpla con el procedimiento administrativo migratorio.

- c) El artículo 69 de la Ley de Migración establece el derecho de los migrantes que se encuentren en una situación migratoria irregular a que se les proporcione información respecto a la posibilidad de constituir garantía en términos del numeral 102 del mismo ordenamiento. Apoya sus argumentos en el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y jurisprudencia de la Corte Interamericana.

45. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión propuso como agravios:

- a) El Juez de Distrito no realizó un adecuado control de constitucionalidad ex officio en materia de derechos humanos, porque lejos de seguir las reglas para realizar una interpretación conforme previstas en las tesis P. LXIX/2011(9a.)²⁰ y 2a./J. 176/2010²¹, de manera inmediata desaplicó la porción “de presentación” del numeral 100 de la Ley de Migración.

²⁰ **“PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.** La posibilidad de inaplicación de leyes por los jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) **Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país -al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia;** b) **Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos;** y, c) **Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte”.**

Diciembre de 2011. Novena Época, Registro: 160525. Derivada del asunto varios 912/2010. Fallado el 14 de julio de 2011. Mayoría de siete votos; votaron en contra: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Jorge Mario Pardo Rebolledo con salvedades y Luis María Aguilar Morales con salvedades. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz.

²¹ **“PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONFORME A LA CONSTITUCIÓN.** La aplicación del principio de interpretación de la ley conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige del órgano jurisdiccional optar por aquella de la que derive un resultado acorde al Texto Supremo, en caso de que la norma secundaria sea oscura y admita dos o más entendimientos posibles. Así, el Juez constitucional, en el despliegue y ejercicio del control judicial de la ley, debe elegir, de ser posible, aquella interpretación mediante la cual sea factible preservar la constitucionalidad de la norma impugnada, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico”.

Diciembre de 2010. Novena Época. Registro: 163300. El último asunto que dio origen a esta jurisprudencia fue el amparo en revisión 696/2010. Fallado el 13 de octubre de 2010. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros José Fernando Franco González Salas, Sergio Armando Valls Hernández, Luis María Aguilar Morales y Margarita Beatriz Luna Ramos (en funciones de presidente). Ausente y Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano; en su ausencia hizo suyo el asunto José Fernando Franco González Salas.

- b) El artículo en estudio debe interpretarse en el sentido de que si conforme a las diligencias de verificación se actualiza alguno de los supuestos previstos en el diverso numeral 144 del mismo ordenamiento²², entonces procederá poner al extranjero a disposición del Instituto Nacional de Migración de manera transitoria y no definitiva, en lo que se resuelve su situación migratoria.
- c) Conforme lo ha reconocido este alto tribunal en las tesis 1a./J 2/2012 (10a.) y 1a. CCXV/2013 (10a.) ningún derecho fundamental es absoluto y todos admiten restricciones, de modo que si bien el interés de la sociedad debe prevalecer sobre el particular, en la sentencia recurrida el Juez de amparo no fundamentó su decisión en criterios jurídicamente válidos.
- d) Las medidas cautelares son resoluciones provisionales que no solo garantizan los derechos del actor, sino la propia función jurisdiccional al permitir la eficacia del fallo que se llegue a dictar en el procedimiento.
- e) El juez excedió sus facultades, al ejercer atribuciones del poder legislativo y con ello inobservó el diseño constitucional del estado democrático de derecho.

46. En su recurso, ***** hace valer como agravios los siguientes:

- a) **Al declararse que no son inconstitucionales las alertas migratorias**, el Juez omitió observar que no existen mecanismos de protección y garantía que evite el abuso de las autoridades a los extranjeros; y aunque acepta que bajo el sistema de alertas migratorias las autoridades no imponen nuevas sanciones sino solo registran las preexistentes, en la práctica no se interpreta la norma de esa manera, pues sí se sanciona a los extranjeros a pesar de que no existan procedimientos previos y en ausencia

²² “**Artículo 144.** Será deportado del territorio nacional el extranjero presentado que:

I. Se haya internado al país sin la documentación requerida o por un lugar no autorizado para el tránsito internacional de personas;

II. Habiendo sido deportado, se interne nuevamente al territorio nacional sin haber obtenido el Acuerdo de readmisión, aún y cuando haya obtenido una condición de estancia;

III. Se ostente como mexicano ante el Instituto sin serlo;

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;

V. Proporcione información falsa o exhiba ante el Instituto documentación apócrifa, alterada o legítima, pero que haya sido obtenida de manera fraudulenta, y

VI. Haya incumplido con una orden de salida de territorio nacional expedida por el Instituto.

En todos estos casos, el Instituto determinará el período durante el cual el extranjero deportado no deberá reingresar al país, conforme a lo establecido en el Reglamento. Durante dicho período, sólo podrá ser readmitido por acuerdo expreso de la Secretaría.

En el supuesto de que el extranjero, por sus antecedentes en los Estados Unidos Mexicanos o en el extranjero, pudiera comprometer la soberanía nacional, la seguridad nacional o la seguridad pública, la deportación será definitiva”.

del debido proceso. Su situación no es un caso aislado, pues en diversos amparos se ha presentado la misma problemática.

- b) **El juez omitió declarar la inconstitucionalidad de las normas de la Ley de Migración que regulan el procedimiento de rechazo en aeropuertos**, no obstante que en la sentencia él mismo advirtió que la primera y segunda revisión realizadas en aeropuertos constituyen procedimientos sumarios que no garantizan una defensa adecuada, al no dar posibilidad de recabar y presentar pruebas.
- c) **El Director de la Estación Migratoria carece de autonomía para la realización de un control de detención** conforme al bloque de constitucionalidad según las directrices del Grupo de Trabajo de Detenciones Arbitrarias y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas y el juez de amparo fue omiso en revisar y determinar que el citado Director no es independiente ni imparcial, porque basta revisar la estructura orgánica el Instituto Nacional de Migración para concluir que la autoridad que realiza las detenciones y pone a disposición a los extranjeros de la Estación Migratoria es la misma. Además, no puede existir un control adecuado de las actuaciones si la autoridad que se encarga de la calificación de la detención es la misma que mantiene la privación de la libertad.
- d) **El juez omitió pronunciarse sobre las violaciones al derecho a solicitar y recibir asilo en perjuicio del quejoso**, en contravención no solo del principio de exhaustividad, sino de los derechos humanos del quejoso al negarle que se le reconozca dicha calidad e incluso la posibilidad de obtener una reparación por las violaciones cometidas.

VII. ESTUDIO

47. Por razón de orden y prelación en el análisis de los temas propuestos en los agravios, así como las violaciones, incongruencias y omisiones que de oficio advierte esta Primera Sala, el estudio del presente asunto se abordará en el orden y conforme a los tópicos siguientes: **1)** violaciones que no trascienden al resultado del juicio; **2)** incorrecta precisión de los actos reclamados; **3)** análisis de constitucionalidad sobre la omisión legislativa propuesta; **4)** análisis del recurso del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; **5)** análisis del recurso de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y **6)** análisis del recurso del quejoso.

1) Violaciones adjetivas que no trascienden al resultado del juicio

48. De las actuaciones del juicio de amparo y según quedó narrado en los párrafos once a quince de esta sentencia, previo a la admisión de la demanda, se requirió al quejoso para que aclarara su demanda y, entre otras cuestiones, se le previno para que señalara bajo protesta de decir verdad, todos los hechos y abstenciones que le constaran en relación con los actos reclamados, la causa o motivo que originó su detención, así como los antecedentes de dichos actos.
49. En dicha prevención el Juez de manera expresa explicó que su cumplimiento debía ser realizado forzosamente por “*quien signó la demanda de amparo*” y le apercibió de tenerla por no presentada en caso de que esto no ocurriera.
50. En ese orden, y no obstante la prevención descrita, el cumplimiento a la prevención fue realizado por el licenciado *****, quien formuló la demanda de amparo por comparecencia.
51. En el acuerdo de cuatro de diciembre de dos mil dieciocho, el Juez sostuvo, de forma expresa, que no constituía un obstáculo para la admisión de la demanda que quien signó el escrito de prevención no haya sido el quejoso directo, sino la persona que suscribió en su nombre la demanda por comparecencia, bajo la premisa toral consistente en que estimar lo contrario implicaría un obstáculo en el acceso a la justicia, a la luz de las reformas en materia de derechos humanos, por lo que aseguró que el licenciado ***** sí estaba facultado para cumplir dicha prevención.
52. Agregó que no pasaba por alto la existencia de la jurisprudencia 37/2011 de esta Primera Sala de rubro “*AUTORIZADO PARA OÍR Y RECIBIR NOTIFICACIONES EN LOS TÉRMINOS AMPLIOS DEL ARTÍCULO 27, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO. CARECE DE ATRIBUCIONES PARA AMPLIAR LA DEMANDA.*”, pero que la misma no resultaba aplicable al caso, porque se emitió antes de la nueva Ley de Amparo y de que se agregara en el artículo 17 constitucional la exigencia de privilegiar la solución del conflicto sobre formalismos procedimentales. Además, indicó que dicha jurisprudencia se refiere a ampliaciones que no están relacionadas de manera directa con la litis inicial, sino con una nueva

RECURSO DE REVISIÓN 282/2019

acción que exige de la parte quejosa la expresión de su voluntad, no así cuando lo que se busca solo es que la litis inicial no se fracture haciendo inútil el juicio, por lo que si en el caso solo tenía por fin perfeccionar la litis original, no era necesario que la ampliación la firmara el quejoso directo y concluyó que tampoco era necesario mandar ratificar el escrito relativo.

53. Tales razonamientos son jurídicamente incorrectos. Por un lado, porque el Juez incurrió en una incongruencia, pues fue él mismo quien formuló la prevención para aclarar la demanda original y estableció que debía ser cumplida por el quejoso directo, bajo el apercibimiento de tenerla por no presentada, precisamente porque parte de los requerimientos que realizó fue para que expresara bajo protesta de decir verdad los hechos y abstenciones que conforman los antecedentes del acto reclamado. No obstante, tuvo por cumplida la prevención a pesar de que quien la cumplió no fue el quejoso directo.
54. Por otra parte, fue también incorrecto que con base en los razonamientos expresados en el acuerdo de admisión correspondiente, el Juez adujera la inaplicabilidad de la jurisprudencia 37/2011 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues además de que incurrió en un error porque el objeto del pronunciamiento fue el cumplimiento a la prevención y no la ampliación, lo cierto es que en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo dicho criterio era vinculante para el juzgador y no podía *motu proprio* inaplicarlo, al margen de los motivos que expresó, pues para ello existen los procedimientos pertinentes para que sea este alto tribunal quien en su caso, abandone, interrumpa o sustituya su jurisprudencia y no por un órgano de inferior jerarquía²³.

²³ Por identidad de razón, resulta aplicable la jurisprudencia 64/2014 (10a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de título y subtítulo siguiente: "**JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. NO ES SUSCEPTIBLE DE SOMETERSE A CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y/O CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO POR ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE MENOR JERARQUÍA**". Diciembre de 2014. Décima Época. Registro 2008148. Derivada de la contradicción de tesis 299/2013. Fallada el 4 de octubre de 2014. Mayoría de siete votos de los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán; Arturo Zaldívar Lelo de Larrea votó contra consideraciones; votaron en contra: José Ramón Cossío Díaz y Juan N. Silva Meza. Ausentes: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo.

55. No obstante lo anterior, esta Primera Sala estima que tal actuación irregular no debe perjudicar al quejoso, pues por un lado, no debió realizarse la prevención por parte del Juez de Distrito en tanto la demanda de amparo fue recabada mediante comparecencia en el acta levantada por la secretaria adscrita al Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México y, por ende, cualquier deficiencia que pudiera haber tenido no podía ser imputable ni al compareciente, ni al quejoso y en todo caso, correspondía al juzgador (como así lo hizo), recabar los elementos necesarios para conocer la totalidad de los antecedentes del acto reclamado.
56. De ahí que a pesar de lo expuesto no resulte adecuado sancionar la irregularidad en el desahogo de la prevención, si como se dijo, ésta misma no fue correcta y, por tanto, no podría imponerse al quejoso la consecuencia de tener por no presentada la demanda de amparo por no haber sido él quien signó el escrito con el cual se desahogó.
57. Por su parte, si bien es verdad el autorizado en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo no tiene legitimación para ampliar la demanda, pues ello sólo puede ser efectuado por el quejoso directo o su representante, en el caso de estudio el licenciado ***** no formuló la ampliación con el carácter de autorizado de ***** sino con base en la *representación provisional* que de aquel ostentó en términos del artículo 15 de la Ley de Amparo²⁴, el cual

²⁴ “**Artículo 15.** Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, y el agraviado se encuentre imposibilitado para promover el amparo, podrá hacerlo cualquiera otra persona en su nombre, aunque sea menor de edad.

En estos casos, el órgano jurisdiccional de amparo decretará la suspensión de los actos reclamados, y dictará todas las medidas necesarias para lograr la comparecencia del agraviado.

Una vez lograda la comparecencia, se requerirá al agraviado para que dentro del término de tres días ratifique la demanda de amparo. Si éste la ratifica por sí o por medio de su representante se tramitará el juicio; de lo contrario se tendrá por no presentada la demanda y quedarán sin efecto las providencias dictadas.

Si a pesar de las medidas tomadas por el órgano jurisdiccional de amparo no se logra la comparecencia del agraviado, resolverá la suspensión definitiva, ordenará suspender el procedimiento en lo principal y se harán los hechos del conocimiento del Ministerio Público de la Federación. En caso de que éste sea autoridad responsable, se hará del conocimiento al Procurador General de la República. Cuando haya solicitud expresa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se remitirá copia certificada de lo actuado en estos casos.

Transcurrido un año sin que nadie se apersona en el juicio, se tendrá por no interpuesta la demanda.

Cuando, por las circunstancias del caso o lo manifieste la persona que presenta la demanda en lugar del quejoso, se trate de una posible comisión del delito de desaparición forzada de personas, el juez tendrá un término no mayor de veinticuatro horas para darle trámite al amparo, dictar la suspensión de

permite, por excepción, que cualquier persona pueda ejercer la acción constitucional a favor de otra que, por situarse en alguno de los supuestos a que el mismo se refiere (en el caso, por estar incomunicado y privado de su libertad), le sea materialmente imposible hacerlo.

58. De ahí que, a pesar de las inconsistencias incurridas por el juzgador primigenio, las mismas no tienen repercusión en el procedimiento, ni actualizan la improcedencia de la acción constitucional ejercida por *********, por lo que esta Primera Sala se encuentra en aptitud de fallar el presente asunto²⁵.

2) Incorrecta precisión de los actos reclamados

59. El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que, para la fijación clara y precisa de los actos reclamados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo, el órgano jurisdiccional debe realizar una interpretación integral de la demanda de amparo, con un sentido de liberalidad y no restrictivo. Así, debe armonizar los datos derivados de la misma a fin de que resulte congruente en todos sus elementos, atendiendo de preferencia a la intencionalidad de la parte quejosa y no a lo que de manera expresa asentó,

los actos reclamados, y requerir a las autoridades correspondientes toda la información que pueda resultar conducente para la localización y liberación de la probable víctima. Bajo este supuesto, ninguna autoridad podrá determinar que transcurra un plazo determinado para que comparezca el agraviado, ni podrán las autoridades negarse a practicar las diligencias que de ellas se soliciten o sean ordenadas bajo el argumento de que existen plazos legales para considerar la desaparición de una persona”.

²⁵ Al respecto véanse las tesis P. CXII/98, 1a./J. 65/99 y 2a./J. 69/98 de títulos y subtítulos:

“PROCEDIMIENTO. SÓLO DEBE REPONERSE CUANDO LA VIOLACIÓN AL MISMO TRASCIENDA AL RESULTADO DE LA SENTENCIA DEFINITIVA”. Diciembre de 1998. Novena Época. Registro 194896. Derivada del amparo en revisión 2632/98. Fallado el 10 de noviembre de 1998. Unanimidad de diez votos en relación con el criterio contenido en esta tesis. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Mariano Azuela Güitrón

“PROCEDIMIENTO, REPOSICIÓN DEL. SÓLO CUANDO LA VIOLACIÓN TRASCIENDA AL RESULTADO DE LA SENTENCIA DEFINITIVA ES PROCEDENTE”. Noviembre de 1999. Novena Época. Registro 192981. El último asunto que dio origen a esta tesis fue el amparo en revisión 3623/97. Fallado el 18 de marzo de 1998. Unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Juventino V. Castro y Castro, José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza (ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Humberto Román Palacios.

“PROCEDIMIENTO. SÓLO DEBE REPONERSE CUANDO LA VIOLACIÓN AL MISMO TRASCIENDA AL RESULTADO DE LA SENTENCIA DEFINITIVA”. Septiembre de 1998. Novena Época. Registro 195579. El último asunto que dio origen a esta jurisprudencia fue el Amparo en revisión 2709/97. Fallado el 26 de junio de 1998. Por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Juan Díaz Romero, Mariano Azuela Güitrón, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Genaro David Góngora Pimentel y presidente Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

tomando en cuenta inclusive el contenido de todo el expediente, descartando aquellas precisiones que generen oscuridad o confusión²⁶.

60. Asimismo, es facultad del órgano revisor corregir de oficio y sin necesidad de agravio, las incongruencias incurridas en la sentencia reclamada, en cuanto a la precisión, apreciación y determinación de la existencia de los actos reclamados, pues de ello deriva el análisis que deberá realizarse en el fondo del asunto²⁷.
61. En ese orden de ideas, esta Primera Sala advierte que el Juez incurrió en una incorrecta fijación de los actos reclamados, pues soslayó que, de la interpretación integral de la demanda de amparo, particularmente del planteamiento contenido **en el séptimo concepto de violación expresado en la ampliación de la demanda, el quejoso propuso como acto reclamado una omisión legislativa** y, por ende, se debió tener como acto reclamado destacado.
62. En efecto, en dicho concepto de violación el quejoso indicó:

“SÉPTIMO. LA INCONSTITUCIONALIDAD E INCONVENCIONALIDAD DE LA NORMATIVA EN MATERIA DE DETENCIÓN MIGRATORIA POR LA AUSENCIA DE UN MECANISMO DE CONTROL JURISDICCIONAL.

A. Introducción

²⁶ Al respecto véase la jurisprudencia P./J. 40/2000 de rubro: **“DEMANDA DE AMPARO. DEBE SER INTERPRETADA EN SU INTEGRIDAD”**. Abril de 2000. Novena Época. Registro: 192097. El último asunto que dio origen a esta jurisprudencia fue el amparo en revisión 1465/96. Fallado el 21 de octubre de 1999. Unanimidad de diez votos de los señores Ministros: Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Góngora Pimentel. No asistió el señor Ministro Aguinaco Alemán, por licencia concedida. Fue ponente el Ministro Ortiz Mayagoitia.

Asimismo, véase la tesis VI/2004 de rubro: **“ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO”**. Abril de 2004. Novena Época. Registro: 181810. Derivada del amparo en revisión 2589/96. Fallada el 25 de noviembre de 2003. Unanimidad de diez votos de los ministros Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Castro y Castro, Aguinaco Alemán (Ponente), Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Silva Meza, Sánchez Cordero, Díaz Romero y Azuela Güitrón (Presidente).

²⁷ Sobre esto, se comparte el criterio de la Segunda Sala contenido en la tesis 2a. CXLVII/2007 de rubro: **“ACTO RECLAMADO. LA OMISIÓN DEL JUZGADOR DE AMPARO DE PRONUNCIARSE SOBRE SU EXISTENCIA, DEBE REPARARLA OFICIOSAMENTE EL TRIBUNAL REVISOR”**. Octubre de 2007. Novena Época. Registro: 171254. Derivada del amparo en revisión 519/2007. Fallado el 26 de septiembre de 2007. Unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Genaro David Góngora Pimentel, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Fernando Franco González Salas (Ponente) y Presidente en funciones Mariano Azuela Güitrón. La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, estuvo ausente previo aviso dado a la presidencia

Por otro lado, no pasa desapercibido para esta parte quejosa el hecho de que la ausencia de control *ex ante* de la detención, exigido por la Constitución, no había sido realizado por la autoridad migratoria, en atención a que si bien el bloque de constitucionalidad exige la garantía de este derecho, en la Ley de Migración se regula la privación de libertad de las personas migrantes en total ausencia de un control de detención.

En este sentido, en el presente apartado, esta parte quejosa demostrará que existe un mandato expreso para garantizar mediante actos legislativos la garantía del control de la detención para todo alojamiento migratorio y que dicha obligación normativa, de origen constitucional, es violada por los artículos 99, 100, 101 de la Ley de Migración y demás relacionados, al no establecer mecanismos para garantizar tal derecho.

B. Contenido y violación de la obligación de asegurar la aplicación de garantías Constitucionales

El principio de supremacía constitucional señala que la Constitución es el parámetro por el cual se deben regir todos los poderes públicos, al ser el principio rector del ordenamiento jurídico. De manera que todas las autoridades, incluyendo las legislativas, deberán de cumplir con lo establecido en ella y en el bloque de constitucionalidad del que hacen parte los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales.

El artículo 1° de la CPEUM establece, a todas las autoridades, incluyendo legislativas, el deber de garantizar los derechos humanos reconocidos por la Constitución. Así, al interpretar este artículo a la luz del artículo 2 de la CADH, en concreto la del control judicial de las privaciones a la libertad, las autoridades están en la obligación de legislar en la materia.

Lo anterior se corrobora al observar el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, misma que establece:

“Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.

En este sentido, el artículo 2 de la Convención Americana es claro al señalar que, si un derecho o garantía que la misma CADH establezca no se encuentra establecido normativamente por los Estados, surge en el Estado el deber de adoptar medidas legislativas para asegurarlo. Obligación que es de efectos inmediatos a partir de la entrada en vigor del referido instrumento internacional.

En otras palabras, como consecuencia de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, que otorga rango constitucional a las disposiciones de la Convención Americana, se desprende que la obligación inmediata del órgano legislativo de garantizar normativamente un mecanismo de control jurisdiccional de las privaciones de libertad en materia migratoria (reguladas en los artículos tildados de inconstitucionales) —proveniente de la conjunción de los artículos 2 y 7.5 del referido instrumento— se erige como un mandato de rango constitucional que establece de manera precisa el deber necesario de integrar el control de la detención en toda norma que contemple la privación de libertad, incluyendo la privación de libertad en materia migratoria.

Sin embargo, tal como se desprende de los hechos del caso, en nuestro entramado legal no existe disposición normativa alguna que regle la forma en la cual se asegurará dicha garantía; por lo que el deber de legislar sobre el control judicial previo a toda detención migratoria ha sido incumplido flagrantemente por las autoridades legislativas. Por lo que las autoridades señaladas como responsables han incurrido en violación a la Constitución y a la CADH.

En consecuencia, se observa que las autoridades legislativas también incurren en responsabilidad y violación a los derechos de la parte quejosa al no haber adoptado las medidas positivas exigibles por el ordenamiento jurídico para garantizar que las privaciones de la libertad establecidas en los artículos 99, 100 y 101 de la Ley de Migración no fueran arbitrarias y fueran debidamente controladas.

Por último, resulta preocupante la discriminación en que incurren las autoridades legislativas al omitir regular el control de la detención para personas migrantes. Esto es así, pues tal como consta del entramado legal mexicano, el sistema jurídico no es ajeno a la existencia de control de la detención para privaciones de libertad, tal como se observa para el caso de personas detenidas por causas penales.

Es bajo este sentido que se observa que la ausencia de control de detención en perjuicio de extranjeros no sólo es violatoria del derecho a la libertad, sino que al haberse excluido arbitrariamente de esta protección a personas migrantes pese a que el ilícito que supuestamente cometieron es menor, se erige como un trato diferenciado que no resulta objetivo ni razonable.

63. De la transcripción del concepto de violación anterior, sintetizado en el párrafo catorce, inciso g) de esta sentencia, se puede advertir que ***** de manera expresa argumentó que **el legislador mexicano incumplió con su deber de legislar sobre el control de la detención en materia migratoria, no obstante la existencia del mandato expreso contenido en el artículo 7.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos** que obliga al órgano legislativo a garantizar normativamente un mecanismo de control jurisdiccional de las privaciones de la libertad, incluida en ella, la derivada del procedimiento migratorio.
64. De ahí que el órgano de primer grado debió tener como acto reclamado destacado la omisión que el quejoso atribuyó a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión de legislar sobre el control de la detención en materia migratoria, en incumplimiento al mandato constitucional contenido en el artículo 7.5 de la Convención Americana de Derechos Humanos y, al no haberlo hecho, incurrió en una incongruencia que debe ser purgada de oficio por esta Primera Sala, pues la correcta precisión es un imperativo a cargo del juzgador en términos del artículo 74, fracción I de la

Ley de Amparo²⁸ cuyo incumplimiento no es una violación procesal que amerite la reposición del procedimiento y exige, para no validar una sentencia incongruente, ser enmendada por el órgano revisor incluso ante la ausencia de agravio al respecto²⁹.

65. Sin que la decisión anterior deje en estado de indefensión a las autoridades responsables descritas, pues la omisión legislativa fue propuesta en el escrito de ampliación de demanda, con la cual se les dio vista al momento de notificárseles su admisión y, por ende, tuvieron oportunidad de imponerse de la totalidad de los planteamientos incluido dicho acto reclamado, así como de rendir su informe justificado para defender la constitucionalidad de sus actos, proponer la improcedencia del juicio y hacer valer lo que en defensa del acto que se les imputó correspondiera.

3) Análisis de constitucionalidad sobre la omisión legislativa propuesta

66. Por cuestión de orden, se analiza la constitucionalidad del acto reclamado omitido por el órgano jurisdiccional de primer grado previo al estudio de los agravios propuestos por el quejoso recurrente y, para ello, se estima pertinente: **a)** retomar las consideraciones que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado en torno a las omisiones legislativas y su impugnación en amparo y, con base en ello, fijar la naturaleza de la omisión reclamada; **b)** explicar la regulación constitucional de los actos que trascienden a la libertad personal y su interpretación por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como la exigencia del control de las detenciones; **c)** hacer un análisis de la legislación en materia migratoria, en relación con los supuestos que trascienden a la libertad personal de los extranjeros que

²⁸ “**Artículo 74.** La sentencia debe contener:

I. La fijación clara y precisa de los actos reclamados;
(...)”

²⁹ Se comparte el criterio de la Segunda Sala contenido en la jurisprudencia 58/99 de rubro: “**ACTOS RECLAMADOS. LA OMISIÓN DE SU ESTUDIO EN LA SENTENCIA RECURRIDA DEBE SER REPARADA POR EL TRIBUNAL REVISOR, A PESAR DE QUE SOBRE EL PARTICULAR NO SE HAYA EXPUESTO AGRAVIO ALGUNO EN LA REVISIÓN**”. Junio de 1999. Novena Época. Registro 193759. El último asunto que dio origen a esta jurisprudencia fue el amparo en revisión 149/99, fallado el 5 de marzo de 1999. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Juan Díaz Romero, Mariano Azuela Güitrón (Ponente), Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Presidente en funciones José Vicente Aguinaco Alemán. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

intentan internarse al territorio nacional, la delimitación de la naturaleza de esos actos y, finalmente, **d)** determinar si existe la omisión legislativa reclamada y el estudio de constitucionalidad correspondiente.

A. Omisiones legislativas y su impugnación en el amparo

67. Al respecto el artículo 103, fracción I, de la Constitución federal establece que los Tribunales de la Federación conocerán de toda controversia suscitada por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos. Entre estos actos de autoridad se encuentran los correspondientes a los órganos legislativos, quienes además de actos positivos o negativos (en estricto sentido), pueden incurrir en omisiones, contra las cuales, en términos del numeral constitucional citado y lo dispuesto en el artículo 108, fracción II de la Ley de Amparo, procede el amparo indirecto.
68. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado mediante jurisprudencia que, en atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones:
- a) **Omisión absoluta**, cuando aquéllos no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo.
 - b) **Omisión relativa**, cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan de manera integral, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes³⁰.
69. Combinando ambos tipos de competencias o facultades (de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo), y de omisiones (absolutas y relativas), pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas:

³⁰ Tesis P./J. 11/2006 de título y subtítulo: “**OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS**”. Febrero de 2006. Novena Época. Registro 175872. Derivada de la Controversia constitucional 14/2005. Fallada el 3 de octubre de 2005. Unanimidad de diez votos de los señores Ministros: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Mariano Azuela Güitrón (presidente). Ausente la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, por estar cumpliendo con una comisión de carácter oficial.

- a) **Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio**, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho;
- b) **Relativas en competencias de ejercicio obligatorio**, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente;
- c) **Absolutas en competencias de ejercicio potestativo**, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y,
- d) **Relativas en competencias de ejercicio potestativo**, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.

70. De igual forma, esta Primera Sala ha explicado que no deben confundirse las omisiones legislativas con las lagunas³¹. Existe una *laguna normativa* cuando el legislador no regula un supuesto de hecho específico, de tal forma que un caso concreto comprendido en ese supuesto no *puede ser resuelto* con base en una norma preexistente del sistema jurídico³². En cambio, una omisión legislativa se presenta cuando el legislador no expide una norma o un conjunto de normas estando obligado a ello por la Constitución³³.

71. Así, mientras las lagunas deben ser colmadas por los jueces creando una norma que sea aplicable al caso (o evitando la laguna interpretando las normas existentes de tal forma que comprendan el supuesto que se les presenta)³⁴, una omisión legislativa no puede ser reparada de forma unilateral por los tribunales, pues éstos no tienen competencia para emitir las leyes ordenadas por la Constitución, por lo que es el órgano legislativo quien debe cumplir con su deber de legislar.

³¹ Véanse el amparo en revisión 1359/2015, resuelto el 15 de noviembre de 2017, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz (quien formulo voto concurrente en torno a la justificación del interés legítimo de la quejosa), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (quien formuló voto concurrente también en cuanto a los motivos para tener justificado el interés legítimo de la quejosa) y la Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández (quien formuló voto concurrente sobre la interpretación del principio de relatividad del juicio de amparo), en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo (por estimar que la quejosa carecía de interés legítimo).

³² Guastini, Riccardo, *Interpretar y argumentar*, Madrid, CEPC, 2014, pp. 141-146.

³³ En un sentido similar, Bazán, Víctor, *Control de las omisiones inconstitucionales e inconventionales. Recorrido por el derecho y la jurisprudencia americanos y europeos*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer, 2014, p. 97.

³⁴ Guastini, *op. cit.*, pp. 144-145.

72. En el caso de estudio, la parte quejosa atribuyó al Congreso de la Unión, integrado por las Cámaras de Diputados y Senadores, la omisión de acatar el imperativo contenido en el artículo 7.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos³⁵, conforme al cual, toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales (control judicial de la detención), **pues aseguró que en la legislación migratoria nacional no existe disposición alguna que establezca el control de las detenciones realizadas a personas extranjeras con motivo del procedimiento migratorio.**
73. En ese sentido, **el planteamiento del quejoso implica el reclamo de una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio**, pues implica que el órgano legislativo tiene la obligación constitucional prevista en el artículo 7.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de expedir una norma que prevea el control de la detención en materia migratoria y no lo ha hecho, porque la legislación nacional no lo establece.

B. Regulación constitucional de los actos que trascienden a la libertad personal y control de la detención

74. La libertad personal es un derecho humano reconocido en el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución federal, así como en diversos instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos³⁶, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre³⁷, el Pacto

³⁵ “**Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal.**

[...]

5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, **sin demora**, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio”.

³⁶ “**Artículo 1.** Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 3. Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Artículo 9. Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

Artículo 11

1. Toda persona acusada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, conforme a la ley y en juicio público en el que se le hayan asegurado todas las garantías necesarias para su defensa.

2. Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueron delictivos según el Derecho nacional o internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito”.

³⁷ “**Artículo I.** Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.

Internacional de Derechos Civiles y Políticos³⁸, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos³⁹.

75. En torno a la libertad personal, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado ya en múltiples precedentes⁴⁰ que la obligación de interpretar

[...]

Artículo XXV. Nadie puede ser privado de su libertad sino en los casos y según las formas establecidas por leyes preexistentes.

Nadie puede ser detenido por incumplimiento de obligaciones de carácter netamente civil.

Todo individuo que haya sido privado de su libertad tiene derecho a que el Juez verifique sin demora la legalidad de la medida y a ser juzgado sin dilación injustificada, o, de lo contrario, a ser puesto en libertad.

Tiene derecho también a un tratamiento humano durante la privación de su libertad”.

³⁸ “Artículo 9.

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.

2. Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella.

3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un Juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad.

La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.

4. Toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá derecho a recurrir un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal.

5. Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación”.

³⁹ “Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal

1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.

2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.

3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.

4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.

5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada sin demora, ante un Juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.

6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un Juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados Parte cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un Juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona.

7. Nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios”.

⁴⁰ Acción de inconstitucionalidad 20/2003, del Pleno, votado el diecinueve de septiembre de dos cinco, por mayoría de ocho votos de los Ministros: Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Díaz Romero (Ponente), Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Azuela Güitrón (Presidente). El señor Ministro Góngora Pimentel votó en contra. No asistieron los señores Ministros Cossío Díaz y Silva Meza.

En la Primera Sala, el amparo directo 14/2011, votado el nueve de noviembre de dos mil once, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros: Zaldívar Lelo de Larrea (Presidente), Cossío Díaz (Ponente), Pardo Rebolledo y Sánchez Cordero de García Villegas. Ausente el Ministro Ortiz Mayagoitia.

El amparo directos en revisión 2470/2011 votado el dieciocho de enero de dos mil doce, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Zaldívar Lelo de Larrea (Presidente), Cossío Díaz (Ponente), Pardo Rebolledo, Sánchez Cordero de García Villegas y Ortiz Mayagoitia.

sus limitaciones en su sentido más estricto opera respecto a cualquier detención y que el debido cumplimiento de los derechos protegidos en el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴¹ se traduce en un deber dirigido a las autoridades para correr un estándar o un *test* dirigido a comprobar si una detención cumple las características de necesidad, razonabilidad, previsibilidad y proporcionalidad, las que, como ha señalado la jurisprudencia de la Corte Interamericana, son requisitos adicionales a la legalidad de la detención en estricto sentido⁴².

76. De manera destacada, el Pleno de este alto tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 20/2003 cuyo objeto fue, entre otros dispositivos, el análisis de un precepto de la legislación del Estado de Chihuahua que preveía el arraigo como medida precautoria en materia penal, sostuvo que la Constitución sólo permite la afectación, restricción o privación de la libertad personal en supuestos constitucionalmente establecidos.
77. En ese precedente el Tribunal Pleno explicó que tratándose de la libertad personal, todo tipo de afectación, restricción o privación se encuentra previsto de manera expresa en la Constitución federal, estableciendo plazos breves,

Amparo directo en revisión 517/2011 votado el veintitrés de enero de dos mil trece, por mayoría de tres votos de los Ministros: Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas (Ponente) y Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes los Ministros: Cossío Díaz y Pardo Rebolledo (Presidente).

Amparo directo en revisión 3229/2012 votado el cuatro de diciembre de dos mil trece, por mayoría de tres votos de los Ministros: Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas (Ponente) y Pardo Rebolledo (Presidente). Disidentes los Ministros: Cossío Díaz y Gutiérrez Ortiz Mena.

Amparo directo en revisión 4822/2014 votado el once de marzo de dos mil quince, por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo (Ponente) y Sánchez Cordero de García Villegas, en contra del emitido por el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena (Presidente). El Ministro Pardo Rebolledo se reservó su derecho a formular voto concurrente en cuanto a los efectos.

Amparo directo en revisión 3506/2014 votado el tres de junio de dos mil quince, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz (Ponente), Pardo Rebolledo, Sánchez Cordero de García Villegas y Gutiérrez Ortiz Mena (Presidente); 3623/2014 votado el veintiséis de agosto de dos mil quince, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros: Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, y Gutiérrez Ortiz Mena (Presidente). Ausente la Ministra Sánchez Cordero.

Amparo directo en revisión 879/2014 fallado el veintitrés de septiembre de dos mil quince, por mayoría de tres votos de los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas y Gutiérrez Ortiz Mena (Presidente). Entre otros.

⁴¹ *Ídem* (Vid. pie de página 30)

⁴² En palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos “...nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento por causas y métodos que —aún calificados de legales— puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles, o faltos de proporcionalidad” Véase, Gangaram Panday, párr. 47. Igualmente, en Suárez Rosero, párr. 43; “Niños de la Calle”, párr. 131; Bámaca Velásquez, párr. 139; Juan Humberto Sánchez, párr. 78; Maritza Urrutia, párr. 65; Hermanos Gómez Paquiyauri, párr. 83; Tibi, párr. 98; Acosta Calderón, párr. 57; Palamara Iribarne, párr. 215; Chaparro Álvarez, párr. 90, y Yvon Neptune, párr. 97

señalados inclusive en horas, para que la persona detenida sea puesta a disposición inmediata del juez de la causa y éste determine su situación jurídica con el fin de evitar arbitrariedades de parte de las autoridades o de los particulares, so pena de incurrir en responsabilidad o en la comisión de delitos, de tal suerte que **el Constituyente consideró pertinente establecer la forma, términos y plazos en que podrá llevarse a cabo la afectación de la libertad personal, quedando al legislador ordinario, sólo reglamentarlas, pero no establecerlas**⁴³.

78. En ese orden de ideas, **el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** prevé el derecho a la libertad de tránsito dentro del territorio nacional y, en concreto, dispone que su ejercicio estará subordinado, en lo que al caso es relevante, 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 país⁴⁴.
79. Por su parte, **el artículo 33, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**⁴⁵ establece que el titular del poder

⁴³ Como supuestos de ello describió los siguientes:

- a) Detención en caso de delito flagrante (artículo 16 constitucional).
- b) Detención por caso urgente (artículo 16 constitucional).
- c) Detención por orden de aprehensión dictada por autoridad judicial (artículo 16 de la Constitución).
- d) Auto de formal prisión (*mutatis mutandi* bajo el sistema acusatorio el auto de vinculación a proceso) conforme al artículo 19 constitucional.
- e) Prisión preventiva (artículo 18 constitucional)
- f) Sanciones por infracciones a reglamentos gubernativos y de policía que entre otras, permite el arresto de hasta por treinta y seis horas.

⁴⁴ “**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”.

⁴⁵ “**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”.

ejecutivo federal, 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 detención⁴⁶.

80. Los numerales descritos constituyen la base constitucional de las normas que reglamentan la detención de personas extranjeras a fin de someterlas al procedimiento migratorio correspondiente, cuando pueda tener por consecuencia su deportación o cualquier otra forma de expulsión (en sentido amplio) del territorio nacional (expulsión —en sentido estricto—, retorno asistido o rechazo⁴⁷).
81. Esta Primera Sala ha sustentado que el artículo 7.1 de la Convención Americana tutela el derecho a la libertad y seguridad personales, mientras que el resto de numerales de ese precepto regulan las diversas garantías que deben darse a la hora de privar a alguien de su libertad⁴⁸.
82. Por tanto, la forma en que la legislación interna afecta el derecho en cuestión es característicamente negativa cuando permite que se prive o restrinja la

⁴⁶ Al respecto véase: De Dienheim, Cuauhtémoc Manuel. “El Artículo 33 De La Constitución y La Expulsión De Personas Extranjeras”. En *Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana*, Tomo II, Primera ed., II:1633–59. México, Ciudad de México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, 2014. http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/CST_2014/000263720_T_2/000263720_T_2.pdf

⁴⁷ La Ley de Migración establece: “**Artículo 86.** *El extranjero cuya internación sea rechazada por el Instituto por no cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 37 de la presente Ley, deberá abandonar el país por cuenta de la empresa que lo transportó, sin perjuicio de las sanciones que correspondan de acuerdo con esta Ley.*

El rechazo a que se refiere el párrafo anterior, es la determinación adoptada por el Instituto en los filtros de revisión migratoria ubicados en los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire, por la que se niega la internación regular de una persona a territorio nacional por no cumplir con los requisitos que establecen esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

En el caso de transporte marítimo, cuando se determine el rechazo del extranjero, no se autorizará su desembarco. Cuando exista imposibilidad material de salida de la embarcación de territorio nacional, el extranjero será presentado y se procederá a su inmediata salida del país con cargo a la empresa naviera.
[...]

Artículo 114. *Corresponde de manera exclusiva al titular del Poder Ejecutivo Federal expulsar del territorio nacional al extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, conforme a lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Artículo 115. *El Instituto contará con los mecanismos de retorno asistido y deportación para hacer abandonar el territorio nacional a aquél extranjero que no observó las disposiciones contenidas en esta Ley y su Reglamento”.*

⁴⁸ Véase la contradicción de tesis 171/2019, fallada por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

libertad. De ahí que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que **la libertad es siempre la regla y su limitación o restricción, la excepción**⁴⁹.

83. En ese mismo sentido, en la jurisprudencia del citado tribunal internacional se ha dicho que el contenido esencial del artículo 7 de la Convención Americana es la protección de la libertad de la persona contra toda interferencia arbitraria o ilegal del Estado y ha explicado también que dicha norma tiene dos tipos de regulaciones bien diferenciadas entre sí, una general y otra específica:

- a) La general se encuentra en el primer numeral del artículo en cita al disponer que toda persona tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personales.
- b) La regulación específica está compuesta por una serie de garantías que protegen el derecho a no ser privado de la libertad de manera ilegal (artículo 7.2) o arbitraria (artículo 7.3), a conocer las razones de la detención y los cargos formulados en contra del detenido (artículo 7.4), **al control judicial de la privación de la libertad** (artículo 7.5) y a impugnar la legalidad de la detención (artículo 7.6)⁵⁰.

84. **La exigencia convencional** (y constitucional dada la incorporación de la Convención Americana a la Constitución por disposición expresa del artículo 1°) **trasciende también a las funciones de las autoridades legislativas a quienes impone como deber ineludible que al expedir leyes en las que se prevea cualquier acto privativo de la libertad se respeten todas y cada una de las garantías descritas, entre ellas, su control judicial.**

85. De igual manera, el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que los Estados parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta

⁴⁹ Cfr. Corte IDH. *Caso Yvon Neptune vs. Haití. Fondo, reparaciones y costas*. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 180.

⁵⁰ Caso Yarce y otras vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2016. Serie C No. 325, Párrafo 138.

Caso "Instituto de Reeducción del Menor" vs. Paraguay. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párr. 223.

Caso Herrera Espinoza y otros Vs. Ecuador, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2016. Serie C No. 316, Párrafo 131.

Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez. vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párrafos 51 y 54.

Caso Espinoza Gonzáles vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 289, párr. 106.

convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades en ella previstos⁵¹.

86. En ese sentido, para la materia penal, como rubro paradigmático del poder punitivo del Estado en el cual la detención de personas que incurren en la comisión de delitos constituye un aspecto propio, tanto el constituyente en los artículos 14 y 16 constitucionales⁵², como el legislador ordinario en el artículo

⁵¹En la publicación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos OEA/SER.L/V/II. Doc. 46/15, publicado el 31 de Diciembre de 2015, titulado Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, sobre la obligación de adoptar medidas legislativas, concretamente sobre el control de la detención migratoria es establece:

182. En el caso Nelson Iván Serrano Sáenz, la CIDH concluyó que el Estado ecuatoriano no cumplió con su deber de garantizar a dicha persona el libre y pleno ejercicio de sus derechos consagrados en la Convención Americana al detenerlo ilegalmente y deportarlo de su propio país con destino a Estados Unidos, donde probablemente se le aplicaría la pena de muerte. Específicamente, la Comisión constató que la legislación interna “otorga facultades a las autoridades policiales para ordenar la detención de las personas y someterlas a un juicio de mínima duración, con la consecuencia de su expulsión del país, (...) igualmente en el caso del señor Serrano Sáenz, tales disposiciones se pueden interpretar en el sentido de dejar sin control judicial efectivo a la determinación de los derechos de una persona, con la gravedad especial de la víctima en este caso que lo condujo a un procedimiento en que le fue impuesta la pena de muerte en otro país.

183. Por tanto, la CIDH estimó que Ecuador había faltado a su deber de ajustar la legislación interna a sus obligaciones internacionales, en particular lo referente al procedimiento de arresto de personas con fines de deportación. En consecuencia, el Estado tiene el deber de adoptar “las medidas necesarias para revisar y modificar las disposiciones que permiten la aplicación de un proceso policial que permite la detención y deportación de personas sin control judicial.

⁵² “Artículo 14. [...]

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

[...]

Artículo 16. [...]

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad civil más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

[...]

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

[...]

Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de

308 del Código Nacional de Procedimientos Penales⁵³, previeron un sistema en el cual toda detención (por flagrancia o caso urgente) en la probable comisión de un delito debe ser calificada por un juez, precisamente en cumplimiento al imperativo constitucional descrito en párrafos previos.

87. En ese orden de ideas, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha distinguido los actos restrictivos de la libertad de los privativos y, en específico, tratándose de la libertad personal ha situado en los primeros (al menos desde el ámbito penal) a aquellos que no conllevan una privación del derecho de libertad personal, sino una afectación momentánea de la misma que deberá estar justificada por la autoridad correspondiente, con lo cual se creó el concepto de **control preventivo provisional**⁵⁴ que si bien está enfocado a reglar la actuación de los agentes policíacos en el ejercicio de sus funciones de prevención e investigación del delito, puede ser trasladado a cualquier autoridad que realice ese tipo de actos en ejercicio de una función

*investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.
[...]*

⁵³ “**Artículo 308. Control de legalidad de la detención**

Inmediatamente después de que el imputado detenido en flagrancia o caso urgente sea puesto a disposición del Juez de control, se citará a la audiencia inicial en la que se realizará el control de la detención antes de que se proceda a la formulación de la imputación. El Juez le preguntará al detenido si cuenta con Defensor y en caso negativo, ordenará que se le nombre un Defensor público y le hará saber que tiene derecho a ofrecer datos de prueba, así como acceso a los registros.

El Ministerio Público deberá justificar las razones de la detención y el Juez de control procederá a calificarla, examinará el cumplimiento del plazo constitucional de retención y los requisitos de procedibilidad, ratificándola en caso de encontrarse ajustada a derecho o decretando la libertad en los términos previstos en este Código.

Ratificada la detención en flagrancia, caso urgente, y cuando se hubiere ejecutado una orden de aprehensión, el imputado permanecerá detenido durante el desarrollo de la audiencia inicial, hasta en tanto no se resuelva si será o no sometido a una medida cautelar.

En caso de que al inicio de la audiencia el agente del Ministerio Público no esté presente, el Juez de control declarará en receso la audiencia hasta por una hora y ordenará a la administración del Poder Judicial para que se comunique con el superior jerárquico de aquél, con el propósito de que lo haga comparecer o lo sustituya. Concluido el receso sin obtener respuesta, se procederá a la inmediata liberación del detenido.

La omisión del Ministerio Público o de su superior jerárquico, al párrafo precedente los hará incurrir en las responsabilidades de conformidad con las disposiciones aplicables”.

⁵⁴ Al respecto véase el amparo directo en revisión 3463/2012. Fallado el 22 de enero 2014. Unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (Ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Asimismo, la tesis 1a. XCII/2015 (10a.) de rubro: “**LIBERTAD PERSONAL. ESTATUS CONSTITUCIONAL DE SU RESTRICCIÓN PROVISIONAL**”. Marzo de 2015. Décima Época. Registro 2008643. Derivada del amparo directo en revisión 1596/2014. Fallado el 3 de septiembre de 2014. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto particular y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

constitucional o legalmente asignada, a fin de emitir actos de molestia que restrinjan sólo de manera momentánea la libertad deambulatoria de una persona.

88. Lo que así sucede, por ejemplo, tratándose de la detención ante la flagrante infracción de normas administrativas, en la cual, los agentes de seguridad pública están facultados para retener momentáneamente a la persona infractora y ponerlo de inmediato a disposición de la autoridad competente para que decida sobre la legalidad de la detención, existencia y eventual sanción a la infracción⁵⁵.
89. Ahora bien, la Corte Interamericana ha sustentado que las funciones jurisdiccionales si bien corresponden, en principio, a los poderes judiciales pueden ser materialmente ejercidas por cualquier autoridad del Estado, pero siempre con pleno respeto a las garantías del debido proceso⁵⁶, esto es, a las

⁵⁵ Al respecto véase la tesis P./J. 110/2007 de rubro: **“CULTURA CÍVICA DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 55 DE LA LEY RELATIVA, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 31 DE MAYO DE 2004, QUE PREVÉ LA DETENCIÓN Y PRESENTACIÓN DEL PROBABLE INFRACTOR, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD”**. Diciembre de 2007. Novena Época. Registro 17097. Derivada de la acción de inconstitucionalidad 21/2004. Fallada el 26 de abril de 2007. Mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.

⁵⁶ Corte IDH. Caso Wong Ho Wing Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2015. Serie C No. 297., Párrafo 208

“208. En principio, la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, sin perjuicio de que otros órganos o autoridades públicas puedan ejercer funciones jurisdiccionales en determinadas situaciones específicas. Es decir que, cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8.1 de la Convención Americana [280]. De este modo, la Corte ha establecido que en procesos tales como los que puedan desembocar en la expulsión o deportación de extranjeros, el Estado no puede dictar actos administrativos o adoptar decisiones judiciales sin respetar determinadas garantías mínimas, cuyo contenido es sustancialmente coincidente con las establecidas en el artículo 8 de la Convención [281]. Si bien los procesos de extradición son mecanismos de cooperación internacional entre Estados en materia penal, la Corte reitera que en los mismos deben observarse las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos, en la medida en que sus decisiones pueden afectar los derechos de las personas (supra párr.119). En particular, en los procedimientos de extradición deben respetarse determinadas garantías mínimas del debido proceso, teniendo en cuenta los aspectos políticos y jurídicos de dichos procesos.

[280] Cfr. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 71, y Caso Argüelles y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014. Serie C No. 288, párr. 146.

[281] Cfr. Caso Vélez Loor Vs. Panamá, supra, párr. 142; Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia, supra, párr. 132, y Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, supra, párr. 112”.

formalidades que garantizan una adecuada y oportuna defensa adecuada⁵⁷, o en palabras de la Corte Interamericana, “*las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial*”⁵⁸.”

90. Cabe señalar que conforme a los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas⁵⁹, se entiende por privación de libertad “**cualquier forma de detención, encarcelamiento, institucionalización, o custodia de una persona, por razones de asistencia humanitaria, tratamiento, tutela, protección, o por delitos e infracciones a la ley, ordenada por o bajo el control de facto de**

⁵⁷ Descrietas en la jurisprudencia 1a./J. 11/2014 de rubro: “**DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO. Dentro de las garantías del debido proceso existe un ‘núcleo duro’, que debe observarse inexcusablemente en todo procedimiento jurisdiccional, y otro de garantías que son aplicables en los procesos que impliquen un ejercicio de la potestad punitiva del Estado. Así, en cuanto al ‘núcleo duro’, las garantías del debido proceso que aplican a cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional son las que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado como formalidades esenciales del procedimiento, cuyo conjunto integra la “garantía de audiencia”, las cuales permiten que los gobernados ejerzan sus defensas antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica definitivamente. Al respecto, el Tribunal en Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 133, de rubro: ‘FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.’, sostuvo que las formalidades esenciales del procedimiento son: (i) la notificación del inicio del procedimiento; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar; y, (iv) una resolución que dirima las cuestiones debatidas y cuya impugnación ha sido considerada por esta Primera Sala como parte de esta formalidad. Ahora bien, el otro núcleo es identificado comúnmente con el elenco de garantías mínimo que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, como ocurre, por ejemplo, con el derecho penal, migratorio, fiscal o administrativo, en donde se exigirá que se hagan compatibles las garantías con la materia específica del asunto. Por tanto, dentro de esta categoría de garantías del debido proceso, se identifican dos especies: la primera, que corresponde a todas las personas independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad, etcétera, dentro de las que están, por ejemplo, el derecho a contar con un abogado, a no declarar contra sí mismo o a conocer la causa del procedimiento sancionatorio; y la segunda, que es la combinación del elenco mínimo de garantías con el derecho de igualdad ante la ley, y que protege a aquellas personas que pueden encontrarse en una situación de desventaja frente al ordenamiento jurídico, por pertenecer a algún grupo vulnerable, por ejemplo, el derecho a la notificación y asistencia consular, el derecho a contar con un traductor o intérprete, el derecho de las niñas y los niños a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad y tutela, entre otras de igual naturaleza”.**

Febrero de 2014. Décima Época. Registro 2005716. El último asunto que dio origen a esta tesis fue el amparo directo en revisión 1009/2013. Fallado el 6 de octubre de 2013. Unanimidad de votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

⁵⁸ Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400., Párrafo 294. Caso López y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2019. Serie C No. 396, párr. 199. Y Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001, Serie C No. 71, párr. 69, párr. 108.

⁵⁹ Emitidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a instancia de su Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad (OEA/Ser/L/V/II.131 doc. 26).

una autoridad judicial o administrativa o cualquier otra autoridad, ya sea en una institución pública o privada, en la cual no pueda disponer de su libertad ambulatoria. Se entiende entre esta categoría de personas, no sólo a las personas privadas de libertad por delitos o por infracciones e incumplimientos a la ley, ya sean éstas procesadas o condenadas, sino también a las personas que están bajo la custodia y la responsabilidad de ciertas instituciones, tales como: hospitales psiquiátricos y otros establecimientos para personas con discapacidades físicas, mentales o sensoriales; instituciones para niños, niñas y adultos mayores; centros para migrantes, refugiados, solicitantes de asilo o refugio, apátridas e indocumentados; y cualquier otra institución similar destinada a la privación de libertad de personas”.

91. En este mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana al establecer que de conformidad con el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos una privación de libertad se configura cuando una persona no puede o no tiene la posibilidad de salir o abandonar por su propia voluntad el recinto o establecimiento en el cual se encuentra o ha sido alojada⁶⁰.
92. De lo expuesto se puede concluir de forma válida que **todo tipo de detención**, al margen de los motivos que la originen y la materia por la cual se regule, **debe estar sujeta a una calificación inmediata por parte de una autoridad que ejerza materialmente funciones jurisdiccionales a fin de constatar si la misma fue realizada satisfaciendo las exigencias constitucionales y legales correspondientes, obligación que trasciende al legislador, quien está conminado a prever el control de la detención en todo sistema normativo en el cual autorice la privación de la libertad de personas.**

⁶⁰ Caso Ramírez Escobar y otros vs Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C No. 351., Párrafo 329.

C. Supuestos que trascienden a la libertad personal de las personas extranjeras en la legislación migratoria

93. En consonancia con los artículos 11 y 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 73, fracción XVI, de la propia Constitución federal faculta al Congreso de la Unión a expedir leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de las personas extranjeras, ciudadanía, naturalización, emigración e inmigración de la república.
94. En ejercicio de esa facultad el Congreso de la Unión expidió la Ley de Migración, en la cual se establecen las facultades de control, verificación y revisión migratoria a cargo del Instituto Nacional de Migración⁶¹, entre las cuales consta la instauración del procedimiento administrativo migratorio⁶², que comprende el control migratorio, consistente en la revisión de documentación de personas que pretendan internarse al país, así como la inspección de los medios de transporte correspondientes, con auxilio de la policía federal y coordinación del instituto, el cual se efectúa en los lugares destinados al tránsito internacional de personas por mar, aire y tierra y de manera excepcional, previa solicitud de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en lugares distintos a estos.
95. Si como consecuencia del control migratorio realizado en los filtros de control migratorio se determina que una persona extranjera no cumple con los requisitos legales para internarse en el territorio nacional, la autoridad migratoria puede rechazar su ingreso, en cuyo caso deberá abandonar el país. En el inter que se resuelve su admisión o rechazo, **la persona**

⁶¹ 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.

⁶² El cual se rige por las disposiciones contenidas en el título sexto de la Ley de Migración, el Reglamento de dicha legislación y las disposiciones administrativas de carácter general que emita la Secretaría de Gobernación, y en forma supletoria por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (artículo 77 de la Ley de Migración). La ley de Migración en su Título Sexto *Del procedimiento administrativo migratorio*, comprende los capítulos siguientes: I, *Disposiciones comunes en materia de verificación y regulación migratoria* (artículos 77 a 80); II, *Del control migratorio* (artículos 81 a 91); III, *De la verificación migratoria* (artículos 92 a 96); IV, *Revisión migratoria* (artículos 97 y 98); V, *De la presentación de extranjeros* (artículos 99 a 105); VI, *De los derechos de los alojados en las estaciones migratorias* (artículos 106 a 111); VII, *Del procedimiento en la atención a personas en situación de vulnerabilidad* (artículos 112 y 113); VIII, *Del retorno asistido y la deportación de extranjeros que se encuentren irregularmente en territorio nacional*, (artículos 114 a 125); y IX, *Del procedimiento administrativo migratorio en materia de regulación migratoria* (artículos 126 a 137).

extranjera debe permanecer en el espacio físico que para tal efecto se cuenta en el lugar de tránsito internacional de personas⁶³, sin que este lapso pueda exceder de **cuatro horas**, salvo petición expresa de la persona extranjera o su representación consular y sin que en este supuesto pueda ser mayor de **veinticuatro horas**⁶⁴.

96. Se prevé también en la Ley de Migración que si con motivo de la revisión migratoria se detecta que alguna persona extranjera no cuenta con los documentos que acrediten su situación migratoria regular en el país, **se debe proceder a su presentación**, la cual se define por el artículo 99 como la medida dictada por el instituto mediante la cual **se acuerda el alojamiento temporal de una persona extranjera** que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno⁶⁵.
97. En términos del artículo 68 del ordenamiento en análisis **la presentación de las personas migrantes en situación migratoria irregular** sólo puede realizarse por el instituto en los casos previstos en la propia ley, deberá constar en actas y **no podrá exceder del término de treinta y seis horas contadas a partir de su puesta a disposición**. Asimismo, el numeral establece que el procedimiento administrativo migratorio incluye la presentación, el alojamiento en las estaciones migratorias, el retorno asistido y la deportación.
98. No obstante, el artículo 111 prevé como un **derecho de las personas extranjeras alojados en estaciones migratorias** que el Instituto Nacional de Migración resuelva su situación migratoria en un plazo no mayor de **15**

⁶³ El artículo 3, fracción XI del Reglamento de la Ley de Migración establece: “**Artículo 3.** Para los efectos del presente Reglamento, además de las definiciones previstas en el artículo 3 de la Ley, se entenderá por: [...] **XI. Estancia provisional:** a la instalación física que el Instituto establece o habilita para alojar de manera provisional a las personas extranjeras que no acrediten su situación migratoria regular, hasta en tanto sean trasladados a una estación migratoria o sea resuelta su situación migratoria en términos de lo dispuesto por la Ley y este Reglamento; [...]”.

⁶⁴ En lo que interesa, el Reglamento de la Ley de Migración establece: “**Artículo 60**[...]. **La segunda revisión no podrá exceder de cuatro horas.**

*Igual plazo tendrá la autoridad migratoria para el caso de personas extranjeras sujetas a segunda revisión, mismo que sólo podrá ampliarse a solicitud expresa de la persona extranjera o de su representante consular. **En ningún caso el plazo podrá ser mayor a veinticuatro horas**”.*

⁶⁵ El artículo 3, fracción XXIV, de la Ley de Migración define el retorno asistido como el procedimiento por el que el Instituto Nacional de Migración hace abandonar el territorio nacional a un extranjero, remitiéndolo a su país de origen o de residencia habitual.

RECURSO DE REVISIÓN 282/2019

días hábiles, contados a partir de su presentación y **que este plazo podrá exceder de ese plazo, pero no de 60 días, salvo en el último de los supuestos** siguientes:

- a) Que no exista información fehaciente sobre su identidad y/o nacionalidad, o exista dificultad para la obtención de los documentos de identidad y viaje;
- b) Que los consulados o secciones consulares del país de origen o residencia requieran mayor tiempo para la expedición de los documentos de identidad y viaje;
- c) Que exista impedimento para su tránsito por terceros países u obstáculo para establecer el itinerario de viaje al destino final;
- d) Que exista enfermedad o discapacidad física o mental médicamente acreditada que imposibilite viajar al migrante presentado, y
- e) Que se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial en que se reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria en territorio nacional; o se haya interpuesto un juicio de amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país **(en este caso el tiempo para resolver podrá ser mayor a 60 días)**.

99. El propio numeral dispone que transcurrido el plazo correspondiente el Instituto Nacional de Migración les otorgará la condición de estancia de visitante con permiso para recibir una remuneración en el país, mientras subsista el supuesto por el que se les otorgó dicha condición de estancia y que agotado el mismo, deberá determinar la situación migratoria de la persona extranjera.

100. Por su parte, el artículo 121 de la misma legislación en comento establece que la persona extranjera que es sujeta a un procedimiento administrativo migratorio de retorno asistido o de deportación, **permanecerá presentada en la estación migratoria, observándose lo dispuesto en el artículo 111 ya descrito.**

101. En ese orden de ideas, en el artículo 144 se establecen como supuestos para la deportación del territorio nacional de personas extranjeras los siguientes:

- a) Se haya internado al país sin la documentación requerida o por un lugar no autorizado para el tránsito internacional de personas;
- b) Habiendo sido deportado, se interne de nuevo al territorio nacional sin haber obtenido el acuerdo de readmisión, aún y cuando haya obtenido una condición de estancia;

- c) Se ostente como mexicana ante el Instituto sin serlo;
- d) Estar sujeta a proceso penal o haber sido condenada 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;
- e) Proporcione información falsa o exhiba ante el Instituto documentación apócrifa, alterada o legítima, pero que haya sido obtenida de manera fraudulenta, y
- f) Haya incumplido con una orden de salida de territorio nacional expedida por el Instituto.

102. En el artículo 100 de la Ley de Migración se prevé que cuando una persona extranjera sea puesta 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 presente Ley, **se emitirá el acuerdo de presentación correspondiente dentro de las veinticuatro horas siguientes a la puesta a disposición.**

103. De lo anterior podemos concluir que existen diversos supuestos en el procedimiento migratorio que, en mayor o menor medida, restringen la libertad ambulatoria de la persona extranjera y son:

- a) Mientras se resuelve su admisión o rechazo en los espacios de estancia temporal que debe existir en los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire, restricción de la libertad que **no podrá exceder de cuatro horas o veinticuatro en caso de solicitud de ampliación por el propio extranjero o su representación consular** (artículo 60 del Reglamento de la Ley de Migración⁶⁶).
- b) **Mientras se ordena la presentación de migrantes⁶⁷ en situación migratoria irregular** (acuerdo mediante el cual se ordena el alojamiento en una estación migratoria), **el cual debe dictarse dentro de las 36 horas contadas a partir de su puesta a disposición del**

⁶⁶ “**Artículo 60.** Para autorizar la internación de personas extranjeras, la autoridad migratoria, en el filtro de revisión, en caso de duda podrá corroborar los requisitos que a continuación se indican:

[...]

[...]. La segunda revisión no podrá exceder de cuatro horas.

Igual plazo tendrá la autoridad migratoria para el caso de personas extranjeras sujetas a segunda revisión, mismo que sólo podrá ampliarse a solicitud expresa de la persona extranjera o de su representante consular. En ningún caso el plazo podrá ser mayor a veinticuatro horas”.

⁶⁷ “**Artículo 3.** Para efectos de la presente Ley se entenderá por:

[...]

XVII. Migrante: al individuo que sale, transita o llega al territorio de un Estado distinto al de su residencia por cualquier tipo de motivación. [...]”.

- Instituto Nacional de Migración** (artículo 68 de la Ley de Migración⁶⁸).
- c) **Mientras se ordena la presentación de extranjeros⁶⁹ en situación irregular**, el cual debe dictarse **dentro de un lapso de 24 horas contado a partir de su puesta a disposición ante el Instituto Nacional de Migración** (artículo 100 de la Ley de Migración⁷⁰).
 - d) **El alojamiento en la estación migratoria mientras se resuelve su situación migratoria**, que va de **quince a sesenta días**; e incluso, **más de sesenta días** cuando se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial en que se reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria en territorio nacional; o se haya interpuesto un juicio de amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país (artículos 111 y 121 de la Ley de Migración⁷¹).

⁶⁸ “**Artículo 68.** La presentación de los migrantes en situación migratoria irregular sólo puede realizarse por el Instituto en los casos previstos en esta Ley; deberá constar en actas y no podrá exceder del término de 36 horas contadas a partir de su puesta a disposición.

Durante el procedimiento administrativo migratorio que incluye la presentación, el alojamiento en las estaciones migratorias, el retorno asistido y la deportación, los servidores públicos del Instituto deberán de respetar los derechos reconocidos a los migrantes en situación migratoria irregular establecidos en el Título Sexto de la presente Ley”.

⁶⁹ “**Artículo 3.** Para efectos de la presente Ley se entenderá por:

[...]

XI. Extranjero: a la persona que no padece la calidad de mexicano, conforme a lo previsto en el artículo 30 de la Constitución; [...].”

⁷⁰ “**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”.

⁷¹ “**Artículo 111.** El Instituto resolverá la situación migratoria de los extranjeros presentados en un plazo no mayor de 15 días hábiles, contados a partir de su presentación.

El alojamiento en las estaciones migratorias únicamente podrá exceder de los 15 días hábiles a que se refiere el párrafo anterior cuando se actualicen cualquiera de los siguientes supuestos:

I. Que no exista información fehaciente sobre su identidad y/o nacionalidad, o exista dificultad para la obtención de los documentos de identidad y viaje;

II. Que los consulados o secciones consulares del país de origen o residencia requieran mayor tiempo para la expedición de los documentos de identidad y viaje;

III. Que exista impedimento para su tránsito por terceros países u obstáculo para establecer el itinerario de viaje al destino final;

IV. Que exista enfermedad o discapacidad física o mental médicamente acreditada que imposibilite viajar al migrante presentado, y

V. Que se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial en que se reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria en territorio nacional; o se haya interpuesto un juicio de amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país.

En los supuestos de las fracciones I, II, III y IV de este artículo el alojamiento de los extranjeros en las estaciones migratorias no podrá exceder de 60 días hábiles.

Transcurrido dicho plazo, el Instituto les otorgará la condición de estancia de visitante con permiso para recibir una remuneración en el país, mientras subsista el supuesto por el que se les otorgó dicha condición de estancia. Agotado el mismo, el Instituto deberá determinar la situación migratoria del extranjero.

[...]

Artículo 121. El extranjero que es sujeto a un procedimiento administrativo migratorio de retorno asistido o de deportación, permanecerá presentado en la estación migratoria, observándose lo dispuesto en el artículo 111 de la presente Ley.

- 104.** Siguiendo las diferencias establecidas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a los actos privativos de la libertad y aquellos que solo configuran una restricción momentánea (control preventivo provisional), se puede entender que la retención momentánea de las personas extranjeras que se ejerce por cualquier autoridad previo a ponerlos, de inmediato, a disposición del Instituto Nacional de Migración, así como aquella que se ejerce por éste en los filtros de revisión migratoria (primera revisión), constituyen actos de molestia, **en tanto que los descritos en el último inciso son verdaderos actos privativos de la libertad**⁷².
- 105.** Se asegura que son actos privativos de la libertad, pues cada uno de estos actos despoja a la persona de su derecho a la libertad deambulatoria en mayor o menor medida, al margen de que los descritos en los incisos a), b) y c) tengan por objeto dar oportunidad a la autoridad de corroborar y verificar el incumplimiento de los requisitos legales para su ingreso o estancia regular de la persona extranjera en el país y, en caso contrario, emitir su orden de presentación; en tanto que la presentación misma (inciso d) tiene por finalidad la privación temporal de la libertad de aquél en la estación migratoria mientras se resuelve en definitiva sobre la regularización de su estancia o su expulsión (en sentido amplio) del territorio nacional⁷³.

El retorno asistido y la deportación no podrán realizarse más que al país de origen o de residencia del extranjero, exceptuando el caso de quienes hayan solicitado el asilo político o el reconocimiento de la condición de refugiado, en cuyo caso se observará el principio de no devolución”.

⁷² Véase al respecto la jurisprudencia P./J. 40/96 de rubro: “**ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCIÓN**”. Julio de 1996. Novena Época. Registro 200080. El último asunto que dio origen a esta jurisprudencia fue el amparo en revisión 576/95, fallado en sesión de treinta de octubre de mil novecientos noventa y cinco, por mayoría de nueve votos de los Ministros: Aguirre Anguiano, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y presidente Aguinaco Alemán; los Ministros Azuela Guitrón y Góngora Pimentel votaron en contra y por la confirmación del sobreseimiento en el juicio por consentimiento expreso de la disposición reclamada. Fue ponente el Ministro Juventino V. Castro y Castro.

⁷³ Sobre la naturaleza privativa de la libertad del alojamiento migratorio, véanse al respecto el *Capítulo III, Detención migratoria y debido proceso, A. Consideraciones Generales* del Informe *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, de la Comisión Americana de Derechos Humanos, consultable en la siguiente liga:

<http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-migrantes-mexico-2013.pdf>

El punto 2.1.2 *Términos que favorecen la invisibilidad de la detención y la negación del derecho a la libertad personal* contenido en el *Informe Regional sobre Detención Migratoria y Alternativas a la Detención en las Américas* publicado por la Coalición Internacional contra la Detención (IDC por sus siglas en inglés), consultable en la siguiente liga: <https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2017/04/INFORME-REGIONAL-AMERICAS-2017-1-1.pdf>

El punto *III.1 Alojamiento en México, detención migratoria en el mundo* contenido en el texto *La detención migratoria en México: Privación a la libertad en estaciones migratorias*. Así como el punto *II*.

- 106.** Supuestos que son similares a lo que sucede tratándose de infracciones administrativas, con la diferencia que en ellas normalmente se mantiene la privación de la libertad sólo en el lapso mínimo necesario para poner al infractor a disposición de la autoridad competente que, previa garantía de audiencia, resuelve sobre la existencia de la infracción y, en su caso, la imposición de la sanción correspondiente (por lo regular un juez calificador); o tratándose del ámbito penal, en el cual, una vez puesta la persona imputada a disposición del Ministerio Público su retención no podrá exceder de cuarenta y ocho horas (salvo tratándose del delito de delincuencia organizada en que puede duplicarse), quien respetando ese plazo, tiene la obligación de ocurrir con posterioridad ante el juez de control para que califique a detención y, en su caso, resuelva sobre las medidas cautelares que le solicite.
- 107.** Ahora bien, conforme a los artículos 11, 12, inciso B, fracción XVIII, 13, inciso B, fracción XVIII, 14, inciso B, fracción XVIII, 15, inciso B, fracción XVIII, 17, fracción VI, 19, fracción XIX, 20, fracción VI, 23, fracción XIII, 24 fracción V y 25 fracción III, del Acuerdo por el que se delegan atribuciones para autorizar trámites migratorios y ejercer diversas atribuciones previstas en la Ley de Migración y su Reglamento a los servidores públicos adscritos a las Delegaciones Federales del Instituto Nacional de Migración⁷⁴, los delegados

*La Detención como parte del control Migratorio en el texto Alternativas a la detención migratoria en México. Avances y retos en la implementación de programas pilotos. Ambos artículos contenidos en el Anuario de Derechos Humanos del Instituto de la Judicatura Federal I-2017, consultable en las siguientes ligas: <https://www.ijf.cjf.gob.mx/Sitio2016/include/sections/Anuario/Capitulos%20Anuario%202017/17-La%20detenci%C3%B3n%20migratoria%20en%20M%C3%A9xico.pdf>
<https://www.ijf.cjf.gob.mx/Sitio2016/include/sections/Anuario/Capitulos%20Anuario%202017/15-Las%20alternativas%20a%20la%20detenci%C3%B3n.pdf>*

⁷⁴ “**Artículo 11.-** Se delegan las siguientes atribuciones en los servidores públicos de las delegaciones federales del Instituto Nacional de Migración, las que podrán ejercer en términos de lo dispuesto por la Ley de Migración, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, en el ámbito territorial de competencia determinado en la Constitución Política de cada entidad federativa, y por lo que hace al Distrito Federal, en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. **Artículo 12.-** Se delegan en los delegados federales, las atribuciones siguientes: [...] **B.- En materia de control y verificación migratoria:** [...] **XVIII.** Acordar la presentación de personas extranjeras; [...] **Artículo 13.-** Se delegan en los Subdelegados Federales, las atribuciones siguientes: [...] **B.- En materia de control y verificación migratoria:** [...] **XVIII.** Acordar la presentación de personas extranjeras; [...] **Artículo 14.-** Se delegan en los Delegados Locales, las atribuciones siguientes: [...] **B.- En materia de control y verificación migratoria:** [...] **XVIII.** Acordar la presentación de personas extranjeras; [...] **Artículo 15.-** Se delegan en los Subdelegados Locales, las atribuciones siguientes: [...] **B.- En materia de control y verificación migratoria:** [...] **XVIII.** Acordar la presentación de personas extranjeras; [...] **Artículo 17.-** Se delegan en los Directores de Estaciones Migratorias, las atribuciones siguientes: [...] **VI.** Acordar la presentación de personas extranjeras; [...] **Artículo 19.-** Se delegan a los subdirectores con funciones en materia de control y verificación migratoria, las atribuciones siguientes: [...] **XIX.** Acordar la presentación de personas extranjeras; [...] **Artículo 20.-** Se delegan en los Subdirectores de Estaciones Migratorias y en los Subdirectores de Operación, Seguridad y Custodia, las atribuciones siguientes: [...] **VI.** Acordar la

federales, subdelegados federales, delegados locales, subdelegados locales, directores de estaciones migratorias, subdirectores con funciones en materia de control y verificación migratoria, subdirectores de estaciones migratorias y en los subdirectores de operación, seguridad y custodia, jefes de departamento de control migratorio, jefes de departamento de verificación migratoria, jefes de departamento de estaciones migratorias y jefes de departamento de seguridad y custodia, todos del Instituto Nacional de Migración **son los funcionarios autorizados para acordar la presentación de personas extranjeras, es decir, para ordenar su alojamiento (detención) en las estaciones migratorias.**

D. Existencia de la omisión legislativa reclamada y estudio de su constitucionalidad

- 108.** Esta Primera Sala considera que **sí existe la omisión legislativa reclamada y que la misma es inconstitucional.**
- 109.** Según quedó expresado en líneas previas, el esquema procedimental migratorio en México permite la restricción de la libertad de personas extranjeras y autoriza a múltiples autoridades del Instituto Nacional de Migración para ejercerla e, incluso, para ordenar su presentación en estaciones migratorias, cuya naturaleza es de una medida cautelar similar a la prisión preventiva de la materia penal.
- 110.** Sin embargo, en dicho andamiaje legal no se advierte que el legislador haya establecido un control de la detención ejercido por alguna autoridad con funciones materialmente jurisdiccionales que califique la constitucionalidad y legalidad de esas detenciones, mucho menos, que cumpla con las exigencias

presentación de personas extranjeras; [...] **Artículo 23.-** Se delegan a los Jefes de Departamento de Control Migratorio, las atribuciones siguientes: [...] **XIII.** Acordar la presentación de personas extranjeras; [...] **Artículo 24.-** Se delegan a los Jefes de Departamento de Verificación Migratoria, las atribuciones siguientes: [...] **V.** Acordar la presentación de personas extranjeras; [...] **Artículo 25.-** Se delegan en los Jefes de Departamento de Estaciones Migratorias y en los Jefes de Departamento de Seguridad y Custodia, las atribuciones siguientes: [...] **III.** Acordar la presentación de personas extranjeras; [...]”.

de autonomía e independencia necesarias para garantizar su imparcialidad en el ejercicio de esta función⁷⁵.

- 111.** Se asegura lo anterior, pues el procedimiento migratorio, según disposición expresa del artículo 68 de la Ley de Migración, comprende la presentación, el alojamiento en estaciones migratorias, el retorno asistido y la deportación. Sin que, en ninguno de estos pasos, exista un control jurisdiccional en sentido material de la detención, lo que constituye una trasgresión a la exigencia constitucional⁷⁶ prevista en el artículo 7.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 112.** En ese sentido, se estima que **sí se actualiza la omisión legislativa reclamada por el recurrente**, pues existe un imperativo de rango constitucional (por incorporación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos al texto fundamental) a cargo del legislador mexicano de establecer dentro del marco normativo que permite la privación de la libertad

⁷⁵ En el informe de la Comisión Americana de Derechos Humanos sobre la situación migratoria en México, citado en la nota 69 que antecede, parte de las conclusiones y recomendaciones realizadas al Estado Mexicano fueron las siguientes:

[...]

C. Principales preocupaciones en torno a la detención migratoria, las garantías procesales, las condiciones de detención y los procedimientos de deportación

[...]

2. La detención migratoria y la implementación de medidas alternativas a la detención en relación con el derecho a la libertad personal

[...]

498. A juicio de la Comisión, las diversas formas de detención administrativa que prevé la Ley de Migración, tales como la presentación y el alojamiento, por decisión de una autoridad no jurisdiccional, no se encuentran conforme a lo dispuesto por la Convención Americana. Además de ser contraria al derecho a la libertad personal, tal como se encuentra reconocido en el artículo 7 de la Convención Americana, la Comisión considera que la aplicación automática de la detención migratoria representa una forma criminalización en contra de los migrantes.

[...]

516. A la Comisión también le preocupa especialmente las violaciones al debido proceso de las que son objeto los NNA migrantes, toda vez que no existe control judicial de la detención migratoria ni tampoco se les brinda asistencia jurídica gratuita. De acuerdo con la información recabada por la Comisión, la decisión de detención no es fundamentada, los NNA detenidos no cuentan con tutores que velen por sus derechos y son escasamente informados de ellos.

D. Recomendaciones

615. A la luz de lo anterior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emite las siguientes recomendaciones:

Los Estados Unidos Mexicanos deben:

...14. Garantizar que la autoridad encargada de llevar a cabo la revisión cuente con la independencia y autonomía suficiente para la toma de decisiones, con acceso a conocimientos especializados y medios para tomar decisiones fundamentadas. A su vez, debe garantizarse que los solicitantes de la condición de refugiados tengan acceso efectivo a protección judicial.

⁷⁶ Dada la incorporación a nuestro sistema jurídico -con rango constitucional- de los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte.

de las personas extranjeras/migrantes en situación irregular, la existencia de una autoridad con funciones materialmente jurisdiccionales, autónoma e independiente de aquellas que la ejecutan, que califique la constitucionalidad y legalidad de la detención de las personas extranjeras, pues constituye, como quedó expresado en líneas previas, una de las garantías que integran la regulación específica de tutela mínima al derecho de protección a la libertad y seguridad personal contra toda interferencia arbitraria o ilegal del Estado⁷⁷.

113. Omisión que por sí misma es inconstitucional, pues implica el incumplimiento por parte del legislador mexicano a un mandato sustantivo constitucional de protección a uno de los derechos humanos de mayor relevancia: la libertad.
114. Exigencia cuyo objetivo es precisamente garantizar que ese derecho humano no se vea trastocado de forma arbitraria por las autoridades en el ejercicio de sus facultades y la ausencia de una autoridad, autónoma e independiente, que ejerza el control de las detenciones en materia migratoria da oportunidad a privaciones de la libertad irregulares que no podrán ser advertidas de inmediato, con las consecuencias perniciosas en la esfera de derechos de las personas que esto conlleva.
115. Conviene precisar en este punto, que esta Primera Sala ya se ha pronunciado sobre la existencia de una omisión legislativa por incumplimiento a obligaciones a cargo del Estado Mexicano previstas en una Convención en materia de derechos humanos, pues al resolver el amparo en revisión

⁷⁷ Al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Nadege Dorezma y otros vs.

República Dominicana sustentó:

133. Por otra parte, en cuanto a la arbitrariedad de la detención a que se refiere el artículo 7.3 de la Convención, la Corte ha considerado que "nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento por causas y métodos que -aún calificados de legales puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles, o faltos de proporcionalidad" [190]. Por lo tanto, **cualquier detención debe llevarse a cabo no sólo de acuerdo a las disposiciones de derecho interno, sino que además es necesario que la "la ley interna, el procedimiento aplicable y los principios generales expresos o tácitos correspondientes sean, en sí mismos, compatibles con la Convención"** [191]. Así, "no se debe equiparar el concepto de 'arbitrariedad' con el de 'contrario a ley', sino que debe interpretarse de manera más amplia a fin de incluir elementos de incorrección, injusticia e imprevisibilidad" [192].

[190] Cfr. Caso Gangaram Panday Vs. Suriname. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de enero de 1994. Serie C No. 16, párr. 47, y Caso Fleury y otros Vs. Haití, supra, párr.57.

[191] Cfr. Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador, supra, párr. 91, y Caso Fleury y otros Vs. Haití, supra, párr. 58.

[192] Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador, supra, párr. 92, y Caso Fleury y otros Vs. Haití, supra, párr. 58. Ver también, Comité de Derechos Humanos, Caso Albert Womah Mukong Vs. Camerún, (458/1991), 21 de julio de 1994, UN Doc.CCPR/C/51/D/458/1991, párr. 9.8.

805/2018 concluyó que el Congreso de la Unión omitió tipificar como delitos diversas conductas en materia de discriminación, declarar ilegales y prohibir organizaciones, así como actividades organizadas de propaganda y toda otra actividad de propaganda, que promuevan la discriminación racial e inciten a ella, no obstante que así debió hacerlo para cumplir con lo previsto en el artículo 4° de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial⁷⁸.

- 116.** En efecto, en dicho precedente esta Primera Sala desestimó los agravios propuestos por el Presidente de la República y ambas Cámaras del Congreso de la Unión, en los cuales argumentaron la inexistencia de la omisión legislativa que en la sentencia de primer grado les fue atribuida y declarada inconstitucional, bajo la premisa de que cumplieron las obligaciones emanadas del artículo 4° de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial mediante la expedición de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y la adición del artículo 149 Ter del Código Penal Federal.
- 117.** Para ello se explicó que el precepto 4° en cita impone diversas obligaciones a los Estados parte de la Convención en materia de discriminación⁷⁹. Se consideró que incluso, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, cuya competencia fue reconocida por México en términos de la propia convención, concluyó que el Estado Mexicano no cumplió con tales imperativos, por lo que realizó sugerencias y recomendaciones al respecto.
- 118.** Se analizaron el artículo 149 Ter del Código Penal Federal y el artículo 4° de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y se concluyó que

⁷⁸ Resuelto el 30 de enero de 2019, por unanimidad de cinco votos de la Ministra y los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá.

⁷⁹ Consistentes en el imperativo de tipificar como delito toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación.

Declarar ilegales y prohibir las organizaciones, así como las actividades organizadas de propaganda y toda otra actividad de propaganda, que promuevan la discriminación racial e inciten a ella, y reconocer que la participación en tales organizaciones o en tales actividades constituye un delito penado por la ley.

Así como no permitir que las autoridades ni las instituciones públicas nacionales o locales promuevan la discriminación racial o inciten a ella.

dichas previsiones normativas no resultaban suficientes para tener por cumplidas las obligaciones contenidas en el artículo 4, incisos a) y b) de la Convención, sugerencias y recomendaciones generales, porque no prevén la posibilidad de sancionar, en los términos de la Convención, los actos de difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, la incitación a la discriminación racial, los actos de violencia o la incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, ni la asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación e incluso, aun con la amplitud del tipo penal previsto en el Código Penal Federal, no se incluyó en él el discurso de odio, que es un caso especial de discriminación.

- 119.** Con base en lo anterior, se concluyó que existió un incumplimiento de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, del deber impuesto por el artículo 4º, incisos a) y b), de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, así como en atender las observaciones emitidas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.
- 120.** Por otra parte, cabe señalar que, aunque enfocado a la materia penal, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que la regla para las detenciones es que le preceda una orden de aprehensión y que los supuestos de flagrancia y casos urgentes son excepcionales, en la medida que exigen la actualización de circunstancias particulares y atípicas que las justifiquen. Con base en ello, sostuvo que el escrutinio de la autoridad judicial debe ser la condición rectora y preferente en el régimen de detenciones, es decir que, en principio, toda detención debe estar precedida por una autorización emitida por un juez tras analizar si la solicitud de la autoridad ministerial para aprehender a un individuo cumple con las formalidades requeridas por la Constitución.
- 121.** En adición a esto y como aspectos de idoneidad de la autoridad judicial como la encargada de ejercer el control de las detenciones, expresó:

RECURSO DE REVISIÓN 282/2019

Esta deferencia al juez no es superflua. La función jurisdiccional es ejercida por servidores públicos cuyo ingreso, permanencia y ascenso está condicionado por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia. En efecto, la formación del juez (integrante tanto del Poder Judicial de la Federación como de la judicatura de los estados de la República) está orientada a maximizar un perfil que reúna tales características.

Ahora bien, la exigencia de que toda medida restrictiva del derecho a la libertad personal esté primordialmente autorizada por una autoridad judicial, no sólo está contemplada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino también por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, concretamente por su artículo 7º, disposición a la cual hay que atender con motivo de la reforma al artículo 1º constitucional, de nueve de junio de dos mil once que obliga a todas las autoridades del país, incluida por supuesto esta Primera Sala a regir su actuar de conformidad con los derechos humanos garantizados tanto en la Constitución como en los tratados internacionales de los que México forma parte.

Así, el escrutinio judicial en materia de detenciones es, por tanto, una especie de regla primaria, cuya ejecución debe ser privilegiada siempre que sea posible. [...]⁸⁰

122. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Nadege Dorezma vs República Dominicana*, sobre la idoneidad de la autoridad encargada de ejercer el control de las detenciones en materia migratoria, sustentó:

137. Asimismo la Corte considera que, **en materia migratoria, "la legislación interna debe asegurar que el funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones jurisdiccionales cumpla con las características de imparcialidad e independencia que deben regir a todo órgano encargado de determinar derechos y obligaciones de las personas.** En este sentido, la Corte ya ha establecido que **dichas características no solo deben corresponder a los órganos estrictamente jurisdiccionales, sino que las disposiciones del artículo 8.1 de la Convención se aplican también a las decisiones de órganos administrativos"** [199]. Toda vez que, **en relación con esta garantía corresponde al funcionario de migración la tarea de prevenir o hacer cesar las detenciones ilegales o arbitrarias** [200], **"es imprescindible que dicho funcionario esté facultado para poner en libertad a la persona si su detención es ilegal o arbitraria"** [201] .

[199] Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 71, y Caso Vélez Loor Vs. Panamá, supra, párr. 107.

[200] Cfr. Caso Bayarri, supra, párr 67, y Caso Vélez Loor Vs. Panamá, supra, párr. 108.

[201] Caso Vélez Loor Vs. Panamá, supra, párr. 108. Al respecto, ver Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, Principio 11.

⁸⁰ Consideraciones contenidas en el amparo directo en revisión 4822/2014, fallado el once de marzo de dos mil quince, por mayoría de cuatro votos de los Señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente) y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en contra del emitido por el Señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Presidente) y voto concurrente del Ministro ponente en cuanto a los efectos.

123. Conforme a las consideraciones expresadas hasta este punto, resulta patente que **el legislador mexicano omitió, en la emisión del sistema normativo que regula las detenciones en materia migratoria, establecer la garantía mínima de protección del derecho a la libertad y seguridad personal a que se refiere el artículo 7.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues no incluyó el control de la detención**, es decir, la fase procedimental en la cual, una autoridad que ejerza materialmente actos jurisdiccionales, con independencia y autonomía suficiente que garantice su imparcialidad, califique la detención de personas extranjeras y migrantes que son sometidas a procedimiento migratorio y, por ende, retenidas de manera provisional en los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire y aquellas alojadas en las estaciones migratorias.
124. De ahí que resulte **fundado** el concepto de violación propuesto por el quejoso (inciso g, del párrafo 14 de esta sentencia), pues como bien lo argumentó, del análisis de la legislación en materia migratoria no se desprende que el legislador haya cumplido con la garantía de protección del derecho a la libertad personal a que se refiere el artículo 7.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues incumplió con el mandato expreso que en ella se prevé de establecer el control de legalidad de las detenciones practicadas con motivo del procedimiento migratorio en los términos descritos.
125. Esta omisión legislativa se hace patente en el caso, dadas las irregularidades incurridas en los hechos que dieron lugar a la detención de *********, quien no obstante fue objeto de una retención excesiva por la autoridad migratoria en las fases preliminares a su alojamiento en la estación migratoria⁸¹ hasta el momento no existe un pronunciamiento que califique estas circunstancias y establezca qué consecuencia en el procedimiento deben tener, dada la inexistencia normativa de un control de la detención por una autoridad

⁸¹ Debe recordarse que el señor ********* fue retenido en el aeropuerto de la Ciudad de México a su arribo por más de cuatro días, pues arribó al aeropuerto el veintidós de noviembre (a las veintiún horas con cincuenta minutos) donde fue retenido en el filtro migratorio y fue trasladado a la estación migratoria hasta el veintiséis de noviembre posterior (a las veintitrés horas).

materialmente jurisdiccional con la autonomía e independencia que garantice su imparcialidad. Incluso, tampoco puede soslayarse que su liberación se llevó a cabo hasta las veinte horas del cuatro de diciembre de dos mil dieciocho y sólo como consecuencia de la suspensión provisional decretada en el juicio de amparo indirecto, esto es, el señor ***** permaneció doce días privado de su libertad y hasta esta fecha, aun está sujeto a restricciones para gozar de ella.

126. En efecto, si bien actualmente el señor ***** se encuentra en libertad, ésta fue ordenada en el incidente de suspensión del juicio de amparo y quedó condicionada a que acudiera a firmar semanalmente al Juzgado de Distrito, a proporcionar un domicilio tanto al Juzgado como a la Estación Migratoria, así como a avisar cualquier cambio del mismo, por lo que su libertad personal no es plena, sino que sigue sujeta a restricciones como consecuencia de la falta de un control materialmente jurisdiccional de su detención.
127. En consecuencia, lo conducente es conceder a ***** el amparo y la protección de la Justicia Federal en contra de la omisión legislativa que reclamó del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos.

4) Análisis del recurso de revisión del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

128. Son **infundados en parte e inoperantes en otra** los agravios que propone la autoridad responsable en cita.
129. En el artículo 74 de la Ley de Amparo⁸² se encuentran implícitos dos principios fundamentales que deben observarse en el dictado de las sentencias, los

⁸² “Artículo 74. La sentencia debe contener:

- I. La fijación clara y precisa del acto reclamado;
- II. El análisis sistemático de todos los conceptos de violación o en su caso de todos los agravios;
- III. La valoración de las pruebas admitidas y desahogadas en el juicio;
- IV. Las consideraciones y fundamentos legales en que se apoye para conceder, negar o sobreseer;
- V. Los efectos o medidas en que se traduce la concesión del amparo, y en caso de amparos directos, el pronunciamiento respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, el órgano jurisdiccional advierta en suplencia de la queja, además de los términos precisos en que deba pronunciarse la nueva resolución; y
- VI. Los puntos resolutivos en los que se exprese el acto, norma u omisión por el que se conceda, niegue o sobresea el amparo y, cuando sea el caso, los efectos de la concesión en congruencia con la parte considerativa.

cuales constituyen diversas manifestaciones del principio de completitud que rige la administración de justicia: el de congruencia y el de exhaustividad.

- 130.** El primero está referido a que la sentencia debe ser congruente no sólo consigo misma, sino también con la litis y posee dos vertientes: la congruencia interna, la cual exige que la sentencias no contengan determinaciones o consideraciones que se contradigan entre sí y la congruencia externa, conforme a la cual debe existir concordancia con los planteamientos que formulen las partes, esto es, que el fallo no distorsione o altere lo pedido, sino que sólo se ocupe de las pretensiones de las partes, sin introducir cuestión alguna que no se hubiere propuesto, ni involucrar sujetos ajenos al juicio.
- 131.** Mientras que el principio de exhaustividad está relacionado con el examen que debe efectuar la autoridad respecto de todas las cuestiones o puntos litigiosos, sin omitir ninguno de ellos. Es decir, dicho principio implica la obligación del juzgador de decidir las controversias que se sometan a su conocimiento tomando en cuenta los argumentos aducidos en la demanda, contestación y demás pretensiones hechas valer oportunamente en el juicio, de tal forma que se resuelva sobre todos y cada uno de los puntos litigiosos que hubieran sido materia del debate en el mismo, determinando, en su caso, si procede absolver o condenar a la demandada⁸³.
- 132.** Es **infundado** el agravio identificado con el **inciso a)**, porque si bien es verdad en el séptimo concepto de violación del escrito de ampliación de la demanda de amparo el quejoso formuló como argumento específico contra la constitucionalidad de los artículos 99, 100 y 101 de la Ley de Migración la trasgresión al artículo 7.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos desde la perspectiva de insatisfacción a la exigencia del control de

El órgano jurisdiccional, de oficio podrá aclarar la sentencia ejecutoriada, solamente para corregir los posibles errores del documento a fin de que concuerde con la sentencia, acto jurídico decisorio, sin alterar las consideraciones esenciales de la misma.

⁸³ Véase la jurisprudencia 1ª.J. 33/2005 de título y subtítulo siguientes: “**SENTENCIAS DE AMPARO, PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS**”. Agosto de 2000. Novena Época, Registro 191458. El último asunto que dio origen a esta jurisprudencia fue el amparo en revisión 1182/2004. Fallado el 6 de octubre de 2004. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza, José Ramón Cossío Díaz (Ponente) y Presidenta Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

la detención para todo alojamiento migratorio en la ley y no de la trasgresión al principio de estricta necesidad a que el mismo numeral se refiere, también es cierto que **en el caso sí proporcionó las bases mínimas para emprender el estudio que realizó el Juez de Distrito.**

- 133.** Incluso, aunque se admita que el juzgador federal varió los exactos términos en que el quejoso formuló sus planteamientos, ello no tendría por alcance modificar la determinación adoptada sobre el aspecto que refiere la responsable, porque en el caso opera la suplencia de la deficiencia de la queja, de conformidad con lo dispuesto 76, fracción III, inciso a) de la Ley de Amparo.
- 134.** Se asegura que en el caso opera la suplencia de la queja en términos del precepto descrito porque si bien la materia de litis del juicio es de naturaleza formalmente administrativa, los preceptos y actos que se analizan trascienden a la libertad personal del quejoso, que la jurisprudencia ha considerado objeto de protección superior, jurídica y axiológica⁸⁴. Suplencia que opera, además, aun ante la ausencia de conceptos de violación o agravios del quejoso, cuya finalidad es proteger la libertad personal y otorgar seguridad jurídica a las personas, a través del dictado de una resolución de

⁸⁴ Por identidad de razón, es aplicable el criterio del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación contenido en la jurisprudencia P./J. 16/98 cuyo título, subtítulo y texto son los siguientes: **“ARRESTO COMO MEDIDA DE APREMIO. PROCEDE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE CUANDO SE RECLAMA EN AMPARO.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado diversos criterios procesales y sustantivos en torno a la imposición del arresto como medida de apremio, cuando se impugna en el juicio de garantías, bajo la consideración fundamental de que **si bien dicho acto es de naturaleza formalmente civil, de conformidad con la autoridad jurisdiccional que lo ordena, también ha atendido, de manera preponderante, al estado de privación de la libertad personal del gobernado a que se expone con su ejecución, privación que se ha estimado como de protección superior, jurídica y axiológicamente.** Por tanto, como la suplencia de la queja deficiente en materia penal, prevista en el artículo 76 bis, fracción II, de la Ley de Amparo, opera aun ante la ausencia de conceptos de violación o agravios del quejoso, siendo su finalidad proteger la libertad personal y otorgar seguridad jurídica a los gobernados, a través del dictado de una resolución de amparo que examine, de manera completa y acuciosa, el acto mediante el cual se ha ordenado dicha privación de la libertad, debe concluirse que en los juicios de amparo en que aparezca como acto reclamado la imposición del referido arresto como medida de apremio, deberá suplirse la queja deficiente aun ante la ausencia de conceptos de violación o agravios del afectado, con fundamento en lo dispuesto en la fracción VI del invocado precepto legal, que resulta aplicable a los actos reclamados en materia civil”.

Febrero de 1998. Novena Época. Registro: 196877. Derivada de la contradicción de tesis 7/97. Entre las sustentadas por el Segundo y Tercer Tribunales Colegiados del Cuarto Circuito. 27 de enero de 1998. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.

amparo que examine, de manera completa y acuciosa, el acto que acarrea a la privación de su libertad.

- 135.** No obstante esa posibilidad de suplencia total, como se dijo, en **el quinto concepto de violación el quejoso sí proporcionó las bases necesarias para que el Juez realizara el estudio de constitucionalidad de esas normas**, pues en ese apartado explicó el contenido y alcances del parámetro de regularidad a que deben sujetarse las detenciones de cualquier persona, incluidas las personas extranjeras sujetas a cualquier procedimiento migratorio y su interpretación por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- 136.** En concreto, el quejoso habló del estándar con base en el cual toda detención de una persona debe ser ejecutada y desarrolló una explicación de los tres criterios a que debe sujetarse la imposición de una medida de esa naturaleza:
- a) La idoneidad respecto de una finalidad legítima;
 - b) la necesidad; y,
 - c) La proporcionalidad.
- 137.** Sobre el criterio de necesidad expresó que, al establecerse una medida privativa de la libertad, atento al carácter excepcional que debe tener y a la grave afectación que representa para los derechos de una persona, debe ser porque es la menos lesiva posible. Asimismo, sostuvo que el Estado debe contar con un amplio catálogo de medidas razonables que permitan asegurar los mismos fines que la detención, pero que afecten en menor medida el derecho de libertad de las personas: mecanismos como el establecimiento de fianzas u obligaciones como ir a firmar, entre otros.
- 138.** De lo anterior se sigue que si bien el quejoso en ese apartado se refirió en concreto a la detención de que fue objeto y que tales argumentos fueron propuestos con la finalidad de objetar la constitucionalidad de ese acto en particular, lo cierto es que en esos planteamientos el juez advirtió un principio de impugnación para emprender el análisis sobre la constitucionalidad del artículo 100 de la Ley de Migración.

139. Lo expuesto denota lo **infundado** del agravio que esgrime la autoridad responsable, **en la medida que no existió variación de la litis por parte del juzgador al estudiar la constitucionalidad de la norma** desde la perspectiva del respeto al principio de estricta necesidad en la imposición de medidas cautelares a que se refiere el artículo 7.5 de la Convención Americana de Derechos Humanos⁸⁵.
140. Por otra parte, son **inoperantes** los agravios identificados con los incisos **b)** y **c)** porque con afirmar que el numeral 100 de la Ley de Migración no contraviene el principio de estricta necesidad de las medidas cautelares en tanto el alojamiento de la persona extranjera en una estación migratoria o estancia provisional no constituye una regla ordinaria, rutinaria y automática y los artículos 101 y 102 del mismo ordenamiento prevén diversas medidas que pueden aplicarse a fin de que la persona extranjera cumpla con el procedimiento administrativo migratorio sin estar privado de su libertad, no controvierte los razonamientos que el Juez de Distrito sustentó para determinar que sí es así.
141. En efecto, en la sentencia recurrida el Juez razonó en esencia que el artículo 100 de la Ley de Migración⁸⁶ es inconstitucional al disponer que ante la

⁸⁵ Como sustento de lo expuesto, en el sentido de que la suplencia de la queja no implica una variación de la litis, en la tesis 1a. CCCLI/2013 (10a.) esta Primera Sala ha sustentado el criterio siguiente:
“SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA. NO ES VIOLATORIA DE LA DIGNIDAD DE LAS PERSONAS SOBRE LAS CUALES SE APLICA. A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la suplencia de la deficiencia de la queja no es una figura jurídica que implique un menoscabo en la dignidad de la persona, ni permite una variación de la litis constitucional, pues la misma es una herramienta de la cual debe disponer el juzgador para estar en aptitud de analizar un asunto, a pesar de la formulación incompleta o deficiente que se hubiese realizado de los argumentos respectivos, para no encontrarse limitado por una litis cerrada, en la cual se tendría que constreñir a lo alegado por las partes. Dicha figura jurídica se traduce en una serie de escenarios diseñados por el legislador en los cuales, debido a los derechos involucrados o a la posición de “desventaja” procesal de alguna de las partes, se justifica que el análisis del juzgador no se limite a lo señalado por quienes intervienen en el procedimiento jurisdiccional respectivo. Es por lo anterior que la suplencia de la queja no puede considerarse como una institución transgresora de la dignidad de las partes respecto a las cuales se permite, sino como una herramienta con la cual cuenta el juez para analizar de forma integral un asunto y así, emitir un fallo que no se encuentre constreñido a la deficiencia en los planteamientos de quienes intervinieron en el procedimiento”.

Diciembre de 2013. Décima Época. Registro: 2005142. Derivada del Amparo en revisión 159/2013. Fallado el 16 de octubre de 2013. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho a formular voto particular; Olga Sánchez Cordero de García Villegas reservó su derecho a formular voto concurrente. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

⁸⁶ **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.

actualización de los supuestos de deportación previstos en el artículo 144 del mismo ordenamiento debe de manera indefectible dictarse un acuerdo de presentación, que por definición implica necesariamente la privación de la libertad de la persona extranjera mediante su alojamiento en una estación migratoria.

142. Asimismo, aclaró que no constituía un obstáculo para solventar el vicio de inconstitucionalidad detectado que los artículos 101 y 102 del propio ordenamiento⁸⁷ previeran la posibilidad de que la persona extranjera pueda ser entregada en custodia, ni los supuestos de garantía a que se refiere el segundo numeral, porque esas medidas no están previstas para que la autoridad que califica la detención pueda optar por alguna de ellas, sino como posibilidades sujetas a petición de la persona extranjera y siempre con posterioridad al dictado del acuerdo de presentación, esto es, a la privación de la libertad del quejoso mediante su alojo en la estación migratoria.

143. Consideraciones que no son controvertidas con las afirmaciones que formula la recurrente en el agravio que se contesta, porque no desvirtúa que en términos del numeral reclamado, una vez actualizado alguno de los supuestos del artículo 144 de la Ley de Migración, debe decretarse la privación de la libertad de la persona extranjera sin posibilidad de que la autoridad pueda adoptar alguna diversa medida, ya que las previstas en el artículo 102 del mismo ordenamiento sólo pueden ser decretadas con posterioridad y a petición de parte.

⁸⁷ *“Artículo 101. Una vez emitido el acuerdo de presentación, y hasta que no se dicte resolución respecto de la situación migratoria del extranjero, en los casos y de conformidad con los requisitos que se señalen en el Reglamento, el extranjero podrá ser entregado en custodia a la representación diplomática del país del que sea nacional, o bien a persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos, con la obligación del extranjero de permanecer en un domicilio ubicado en la circunscripción territorial en donde se encuentre la estación migratoria, con el objeto de dar debido seguimiento al procedimiento administrativo migratorio.*

Artículo 102. El extranjero sometido a un procedimiento administrativo, a fin de lograr su estancia regular en el país, en lo que se dicta resolución definitiva, podrá:

- a) Otorgar garantía suficiente y a satisfacción de la autoridad;*
- b) Establecer domicilio o lugar en el que permanecerá;*
- c) No ausentarse del mismo sin previa autorización de la autoridad, y*
- d) Presentar una solicitud con responsiva firmada por un ciudadano u organización social mexicana.*

La garantía podrá constituirse en póliza de fianza, billete de depósito o por cualquier otro medio permitido por la ley”.

5) Análisis del recurso de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

144. Los agravios propuestos por esta autoridad **son inoperantes**.
145. El agravio identificado con el **inciso a)**, porque no controvierte los razonamientos que dio el Juez para calificar inconstitucional el artículo 100 de la Ley de Migración⁸⁸.
146. La recurrente se limita a asegurar que dicho juzgador no realizó una interpretación conforme de la porción normativa declarada inconstitucional, porque la privación de la libertad de la persona extranjera es solo de manera temporal y no definitiva, en lo que se resuelve su situación migratoria.
147. Esta afirmación no controvierte el razonamiento total de la sentencia recurrida en el sentido de que el hecho de que la norma prevea como única consecuencia inmediata la presentación de la persona extranjera ante el director de la estación migratoria (lo que implica su privación de la libertad) lo que torna inconstitucional el precepto, por trasgredir el principio de estricta necesidad de la medida cautelar; aspecto para el cual no es relevante si la detención es de carácter provisional o definitiva, porque tal naturaleza temporal no constituye parámetro válido para asegurar que el juez no buscó la interpretación conforme del precepto previo a declarar su inconstitucionalidad.
148. Esto se corrobora porque la interpretación que propone la recurrente es la que el Juez estimó contraria el estándar de constitucionalidad, pues consideró que el hecho de que se actualice alguno de los supuestos del 144 de la Ley de Migración no debe implicar en automático la privación de la libertad de la persona sujeta al procedimiento migratorio, la cual debiera ser la última opción que como medida cautelar puede adoptarse, con independencia de si es provisional o definitiva.

⁸⁸ “**AGRAVIOS EN LA REVISIÓN**. Los agravios son inoperantes, si no atacan el fundamento esencial de la resolución recurrida”.

Tesis aislada de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Quinta Época. Registro: 301181. Tomo XCIX, página 360. Amparo penal en revisión 4016/48. Fallada el 26 de enero de 1949. Unanimidad de cuatro votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

149. Por su parte, los agravios identificados con los incisos **b), c) y d)** que propone la autoridad recurrente **son inoperantes**, porque constituyen meras afirmaciones sin fundamento.
150. Lo anterior, en tanto no explica porque considera que el Juez de Distrito no sustentó su decisión en criterios jurídicos válidos (**inciso b)**). Por su parte, con la descripción que hace sobre la naturaleza de las medidas cautelares no controvierte el razonamiento de inconstitucionalidad contenido en la sentencia recurrida (**inciso c)**). Por último, la autoridad recurrente no explica por qué considera que el Juez excedió sus facultades e invadió las del legislativo, si en la sentencia el Juez de Distrito se limitó a declarar la inconstitucionalidad de un segmento del artículo 100 de la Ley de Migración en ejercicio del control de constitucionalidad de la ley que de manera expresa se le confiere en el artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y no a crear una nueva norma⁸⁹.

6) Análisis del recurso del quejoso.

151. Son inoperantes y de estudio innecesario los agravios propuestos por el quejoso.
152. En su **segundo agravio** (identificado con el **inciso b)** en el párrafo treinta y uno de esta sentencia), el recurrente explicó que al desarrollar el apartado IV del considerando décimo de la sentencia recurrida, el Juez de Distrito describió de forma acertada el procedimiento de rechazo que llevan a cabo las autoridades migratorias en los aeropuertos, al destacar que se trata de un procedimiento sumario que no permitió al quejoso ejercer una defensa adecuada que le permitiera impugnar o evitar por la vía administrativa que se ejecutara el acto sancionatorio.

⁸⁹ Sustenta lo anterior la jurisprudencia 81/2002 de rubro: **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO”**. Diciembre de 2002. Novena Época. Registro: 185425. El último asunto con el cual se formó esta jurisprudencia es el amparo en revisión 184/2002. Fallado el 9 de octubre de 2002. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Humberto Román Palacios (Ponente), José de Jesús Gudiño Pelayo, Olga María del Carmen Sánchez Cordero y Presidente en Funciones Juventino V. Castro y Castro. Ausente el Ministro Juan N. Silva Meza.

- 153.** Con base en ello, el quejoso argumenta que le causa perjuicio que, a pesar de que el Juez advirtió que las normas de la Ley de Migración –que regulan los procedimientos de recepción, ingreso, así como la primera y segunda revisión en los aeropuertos– no aseguran una defensa adecuada, al realizarse en menos de cuatro horas, lo que dificulta una verdadera representación y posibilidad de obtención y presentación de pruebas, no declarara su inconstitucionalidad.
- 154. Es inoperante lo anterior**, porque en la demanda el quejoso no reclamó la inconstitucionalidad de esos preceptos, sino que argumentó la inconstitucionalidad por vicios propios del procedimiento que se le siguió por las autoridades migratorias en el aeropuerto internacional de la Ciudad de México y, por ende, la inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley de Migración que regulan los procedimientos de recepción, ingreso, primera y segunda revisión en los aeropuertos que ahora refiere el recurrente, no formó parte de la litis de primera instancia y el Juez de Distrito no estuvo en posibilidad pronunciarse al respecto.
- 155.** En efecto, basta imponerse de la demanda de amparo y su ampliación para advertir que en ellas el quejoso no argumentó la inconstitucionalidad de las normas que ahora refiere, pues en ellos se centró en argumentar: la inconstitucionalidad por vicios propios de su detención, privación de la libertad e incomunicación (demanda de amparo y primer concepto de violación de la ampliación); la trasgresión de su derecho a recibir asilo (segundo concepto de violación de la ampliación); la inconstitucionalidad del sistema de alertas migratorias (tercer concepto de violación); la ilegalidad de su detención en la estación migratoria (conceptos de violación cuarto, quinto y sexto), y la inconstitucionalidad de los artículos que prevén la detención migratoria por ausencia del control de la detención (séptimo agravio).
- 156.** De ahí que el argumento que ahora propone resulta **novedoso** pues la inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley de Migración que regulan los procedimientos de recepción, ingreso, primera y segunda revisión en los

aeropuertos no formó parte de la litis de primera instancia y, por ende, el agravio en el que ahora pretende introducirla resulta **inoperante**⁹⁰.

- 157.** Por su parte, el diverso agravio identificado con el inciso **c** en el párrafo treinta y uno de esta sentencia es de estudio innecesario, pues en él se dolió de la inconstitucionalidad de los artículos de la Ley de Migración porque en ellos no se prevé el control de la detención, aspecto sobre el cual ya se concedió el amparo en el análisis de la omisión legislativa reclamada.
- 158.** Finalmente, como también quedó puntualizado en el mismo párrafo de esta sentencia, los agravios restantes versan sobre la inconstitucionalidad que atribuyó a las alertas migratorias previstas en el Reglamento de la Ley de Migración (agravio identificado con el inciso **a**); y la omisión que atribuye al juez de resolver sobre las violaciones a su derecho a solicitar y recibir asilo en violación al principio de exhaustividad (agravio identificado con el inciso **d**).
- 159.** El primero de esos argumentos es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito de conformidad con 83, de la Ley de Amparo⁹¹ en relación con el punto Cuarto, fracción I, inciso B, del Acuerdo General 5/2013, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁹², en tanto versa sobre la

⁹⁰ Al respecto se comparte la jurisprudencia 2a./J. 188/2009 de rubro: “**AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS EN LOS QUE SE PRODUCE UN IMPEDIMENTO TÉCNICO QUE IMPOSIBILITA EL EXAMEN DEL PLANTEAMIENTO QUE CONTIENEN**”. Noviembre de 2009. Novena Época. Registro 166031. Derivada de la Contradicción de tesis 27/2008-PL. Fallada el 21 de octubre de 2009. Por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros: Genaro David Góngora Pimentel, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente José Fernando Franco González Salas. Ausente: el señor Ministro Mariano Azuela Güitrón, por atender comisión oficial e hizo suyo el asunto el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

⁹¹ **Artículo 83.** Es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del recurso de revisión contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional, cuando habiéndose impugnado normas generales por estimarlas inconstitucionales, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución y subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

El pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdos generales, distribuirá entre las salas los asuntos de su competencia o remitirá a los tribunales colegiados de circuito los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia Corte determine.

⁹² **CUARTO.** De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los Puntos Segundo y Tercero de este Acuerdo General, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito:

I. Los recursos de revisión en contra de sentencias pronunciadas por Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, cuando:

[...]

RECURSO DE REVISIÓN 282/2019

constitucionalidad de las normas de un reglamento federal y no se actualiza el supuesto de excepción a que se refiere la propia disposición delegatoria. En tanto que el diverso agravio se refiere a cuestiones de mera legalidad. Por ende, ambos agravios deberán ser analizados por el Tribunal Colegiado una vez que le sea devuelto el presente asunto.

VIII. RESERVA DE JURISDICCIÓN

160. Una vez que fue resuelta la cuestión de constitucionalidad relacionada con la omisión legislativa planteada por el recurrente, procede reservar jurisdicción al Tribunal Colegiado para que resuelva lo conducente del recurso de revisión interpuesto por el quejoso, en razón de subsistir las cuestiones de su competencia y de legalidad, vinculadas con la constitucionalidad del Reglamento de la Ley de Migración y la omisión de analizar los argumentos vinculados con la trasgresión al derecho a solicitar y recibir asilo.

IX. DECISIÓN

161. De conformidad con todo lo expuesto, lo procedente es **modificar** la sentencia recurrida, **conceder** el amparo al quejoso en la materia del presente recurso de revisión en los términos de esta ejecutoria, y **reservar jurisdicción** al Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento del asunto para resolver los temas de legalidad restantes.

X. EFECTOS

162. Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 77 de la Ley de Amparo, el amparo contra la omisión legislativa reclamada por ***** es para el efecto de que el Congreso de la Unión cumpla con la obligación a que se refiere el artículo 7.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, en

B. En la demanda se hubiere impugnado una ley local, **un reglamento federal** o local o cualquier disposición de observancia general, salvo aquellos en los que el análisis de constitucionalidad respectivo implique fijar el alcance de un derecho humano previsto en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, respecto del cual no exista jurisprudencia del Pleno o de las Salas de este Alto Tribunal, sin menoscabo de que la Sala en la que se radique el recurso respectivo determine que su resolución corresponde a un Tribunal Colegiado de Circuito;
[...].

consecuencia, proceda a emitir las normas sobre el control de la detención en materia migratoria, en el entendido de que la autoridad a quien encomiende ejercer esta función deberá cumplir con las características de autonomía e independencia que aseguren su imparcialidad en su ejercicio, lo anterior antes de que concluya el primer período ordinario de sesiones de la LXV legislatura, es decir antes del quince de diciembre de dos mil veintiuno.

163. Por lo expuesto y fundado, en la materia de la revisión, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

XI. RESUELVE:

PRIMERO. En la materia de la revisión competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **se modifica** la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **ampara y protege** a ***** en contra de la omisión del Congreso de la Unión de emitir las normas sobre el control de la detención en materia migratoria en cumplimiento a la obligación a su cargo a que se refiere el artículo 7.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para los efectos precisados en esta sentencia; así como respecto de los artículos 100 de la Ley de Migración, por los motivos, fundamentos y para los efectos precisados en la sentencia recurrida.

TERCERO. Se **reserva jurisdicción** al Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, para que resuelva las cuestiones de legalidad y constitucionalidad del reglamento federal de su competencia.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos al Tribunal de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

En términos de lo previsto en los artículos 73, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, 113 y 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.