AMPARO EN REVISIÓN 275/2019
QUEJOSOS (Y RECURRENTES): *******, ********* Y ********* TODOS DE APELLIDOS *********

PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

SECRETARIA: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ
Colaboró: Armando Neavez Garza

Vo. Bo.
MINISTRA

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al ******* 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 **275/2019** interpuesto por *********, ********* y ********* todos de apellidos *********en contra de la sentencia dictada por el Juzgado Cuarto de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Querétaro, en el juicio de amparo indirecto *********.

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si los artículos 16, fracción II, 17, 20, fracción VII, 97, 98, 99, 100 y 121 de la Ley de Migración que contemplan la facultad otorgada a las autoridades migratorias para llevar a cabo tareas de revisión en el interior del territorio nacional, así como presentar y alojar personas vulneran el derecho a la igualdad y no discriminación; el derecho al libre tránsito, y el derecho a la libertad personal.

I. ANTECEDENTES

1. De las constancias que integran el presente expediente consta que *********, *********[1] y *********, todos de apellidos ********* (hermanos) y ********* (pareja de *********)[2] son personas pertenecientes a la comunidad indígena Maya Tzeltal, del municipio de Ocosingo, Chiapas. Las cuatro personas tienen poco conocimiento del español[3] y trabajan como jornaleras agrícolas[4].

2. El dos de septiembre de dos mil quince, las cuatro personas decidieron viajar en autobús de Ocosingo, Chiapas, a Guaymas, Sonora, para trabajar como jornaleras en el corte de calabaza, sandía y melón.

3. Por su parte, el tres de septiembre de dos mil quince, se comisionó a personal adscrito a la Delegación Federal Querétaro del Institutito Nacional de Migración, a fin de que se constituyera en la carretera *********, *********, caseta denominada "*********", en San Juan del Río, Querétaro, para que realizara una revisión migratoria.

4. Así, el cuatro de septiembre de dos mil quince, cerca de la ciudad de Querétaro, los agentes de migración marcaron el alto al autobús en el que viajaban los hermanos ********* y el señor *********. Posteriormente,

---

[1] En el momento de los hechos era menor de edad, pues tenía dieciséis años. Además, debe destacarse que no sabe leer ni escribir.

[2] Están unidos conforme a sus usos y costumbres.

[3] *********, *********y *********entienden el español y pueden comunicarse con limitaciones; mientras que ********* solo entiende limitadamente el español, pero no lo habla.

[4] Los cuales se obtuvieron de las constancias que integran el presente expediente y de la consulta a las actuaciones judiciales que se encuentran almacenadas y capturadas en versión electrónica en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) por los órganos jurisdiccionales del Consejo de la Judicatura Federal. Apoya lo anterior, la jurisprudencia del Tribunal Pleno de rubro: **HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE**) que derivó de la resolución a la contradicción de tesis 433/2016 fallada el 8 de marzo de 2018 por mayoría de siete votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y Luis María Aguilar Morales; votaron en contra José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Alberto Pérez Dayán. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretario: Carlos Alberto Araiza Arreygue.

les pidieron a los pasajeros sus identificaciones y bajaron aproximadamente a diez personas del autobús; entre ellas, a los hermanos *********, quienes para acreditar su nacionalidad mexicana presentaron el original de su credencial para votar, con excepción de la joven *********, quien al ser menor de edad presentó copia de su acta de nacimiento.

5. **Detención migratoria.** No obstante, los agentes migratorios estimaron que los tres hermanos eran guatemaltecos y, por ende, que los documentos que entregaron eran falsos. Por esta razón, fueron detenidos y puestos a disposición del Subdirector de la Estación Migratoria de la Delegación Federal de Querétaro.

6. **Procedimiento administrativo migratorio.** El mismo cuatro de septiembre de dos mil quince se inició el procedimiento administrativo migratorio; se determinó el alojamiento temporal de los hermanos *********, en su calidad de extranjeros, se les tomó su comparecencia y se les concedió un término de diez días para ofrecer pruebas que acreditaran su legal estancia en el país.

7. Entre las pruebas que presentaron, obra la constancia emitida por el Agente Municipal de la Ranchería “El Jordán”, municipio de Ocosingo, Chiapas, de la cual destaca que los tres hermanos son originarios del citado municipio y, que pertenecen a la etnia Maya Tzeltal; asimismo, el acta de nacimiento de cada uno de ellos, su Clave Única de Registro de Población, así como el oficio del Jefe del Departamento de Archivo Estatal de Libros de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, mediante el cual informó a la encargada del Departamento de Control Migratorio del Instituto Nacional de Migración, de la Delegación de Querétaro, que localizó las actas de nacimiento de los tres hermanos.

8. **Salida de la estación migratoria.** En consecuencia, el once de septiembre de dos mil quince, el Subdirector de Control y Verificación Migratoria emitió resolución definitiva mediante la cual determinó la salida de la estación migratoria de los hermanos *********, al haber acreditado su nacionalidad mexicana.

9. **Juicio de amparo indirecto (expediente *********).** El seis de septiembre de dos mil quince, previo a que se determinara la salida de la estación migratoria, ********* promovió juicio de amparo indirecto, por comparecencia, ante el Juzgado Cuarto de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Querétaro, en nombre de *********, ********* y *********, todos de apellidos *********[5]. Al respecto, señaló como autoridad responsable a la Delegación de Querétaro del Instituto Nacional de Migración, a la que le atribuyó como actos reclamados: la detención, retención e incomunicación ilegal de los quejosos en la estación migratoria, a pesar de ser mexicanos; su inminente deportación; que no se tomó en cuenta que son indígenas y que no hablan español, por lo que requieren un intérprete, y que no se tomaron las salvaguardas necesarias a pesar de que ********* es menor de edad.

10. **Admisión de la demanda de amparo.** Por acuerdo de siete de septiembre de dos mil quince, el Juez de Distrito tuvo por ratificada la demanda[6], por lo que la admitió a trámite; determinó que ********* dejó de tener facultades para actuar en el juicio en términos del artículo 15 de la Ley de Amparo (por carecer de personalidad, pues la *representación provisional* que surge para que una tercera persona actúe a favor de otra

[5] Lo anterior a partir de los hechos que le fueron comunicados por *********, quien estuvo en el lugar de los hechos, al ser pareja de *********.

[6] El actuario adscrito al Juzgado de Distrito se constituyó en las instalaciones del Instituto Nacional de Migración en la Ciudad de Querétaro y en dicha diligencia los quejosos ratificaron la demanda de amparo que promovió en su favor *********.

que está materialmente imposibilitada para presentar demanda de amparo, por privación de la libertad o incomunicación, desaparece cuando ésta se ratifica)[7]; requirió a la autoridad responsable su informe justificado, y solicitó al Delegado Regional del Instituto Federal de Defensoría Pública para que designara un asesor jurídico que representara a la quejosa ********* al ser menor de edad.

11. **Desistimiento de algunos actos reclamados.** El nueve de septiembre de dos mil quince, los quejosos presentaron un escrito en el que indicaron que se desistían de la demanda del juicio de amparo únicamente respecto de la privación de la libertad en las instalaciones del Instituto Nacional de Migración y la inminente deportación[8].

12. **Primera ampliación de demanda de amparo.** El mismo nueve de septiembre de dos mil quince, los quejosos presentaron otro escrito en el que ampliaron su demanda para reclamar la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley de Migración[9], así como diversos actos atribuidos al Instituto Nacional de Migración[10].

---

[7] "**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.
[…]".

[8] Del escrito que presentaron los quejosos, posteriormente, el veintidós de septiembre de dos mil quince, destaca que aducen que se desistieron de estos actos en virtud de que uno de los servidores públicos del Instituto de Migración les hizo de su conocimiento que la única razón por la que seguían retenidos era por que el Juzgado de Distrito había emitido la suspensión de oficio que incluía la orden de mantenerlos en la estación a disposición. Por tanto, para poder lograr su libertad accedieron a la recomendación de desistirse de esos actos.

[9] En particular, los artículos 2, 17, 16, relación II, 19, 20, 77, 96, 98, 99, 100 y 121 de la citada ley, por estimar que son violatorios de los derechos a la no discriminación respecto del libre tránsito; a la libertad personal, a la identidad y a la composición pluricultural y pluriétnica de la nación.

[10] Los actos consistieron en: 1) La inconstitucional revisión y detención de las personas quejosas, basada en criterios discriminatorios, expresamente prohibidos por el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2) la indebida retención de documentos oficiales presentados por las personas quejosas para acreditar su nacionalidad mexicana; 3) la supuesta sujeción a un procedimiento administrativo para

13. **<u>Sobreseimiento de algunos actos reclamados fuera de la audiencia constitucional.</u>** Por acuerdo de **diez de septiembre de dos mil quince**, se tuvo por ratificado el referido desistimiento[11], por lo que, con fundamento en el artículo 63, fracción I, de la Ley de Amparo[12], se **sobreseyó** fuera de audiencia constitucional en cuanto a los actos consistentes en: privación de la libertad en las instalaciones del Instituto Nacional de Migración y la inminente deportación.

14. En el mismo acuerdo, se requirió a los quejosos para que precisaran si las normas que impugnaban en la ampliación de demanda eran reclamadas en su naturaleza jurídica de ley autoaplicativa o heteroaplicativa y, en caso de ser esta última, indicaran cuál era el acto concreto de aplicación.

15. Por otro lado, se dio un término de doce horas al Delegado Federal del Instituto Nacional de Migración en Querétaro a fin de que indicara la situación migratoria de los quejosos y la determinación que hubiera dictado respecto a su estancia en el país.

---

determinar la situación legal de los extranjeros cuando las personas quejosas son mexicanas; 4) las violaciones al debido proceso en la sustanciación del procedimiento administrativo migratorio, por el cual se determinó en primera instancia su privación administrativa de la libertad. Sobre todo, tomando en cuenta que las personas quejosas son parte de la población indígena de este país y tienen reconocidos diversos derechos en el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; entre ellos, como migrantes jornaleros y el acceso a un intérprete que conozca su lengua y cultura para lograr un adecuado acceso a la justicia; 5) la falta de protección de los derechos de la menor de edad *********, y 6) los daños y perjuicios en el patrimonio pecuniario y moral, de las personas quejosas causados por los actos del Instituto Nacional de Migración.

[11] Conforme a las constancias realizadas por el actuario adscrito al Juzgado de Distrito.

[12] "**Artículo 63.** El sobreseimiento en el juicio de amparo procede cuando:

I. El quejoso desista de la demanda o no la ratifique en los casos en que la ley establezca requerimiento. En caso de desistimiento se notificará personalmente al quejoso para que ratifique su escrito en un plazo de tres días, apercibido que, de no hacerlo, se le tendrá por no desistido y se continuará el juicio.

No obstante, cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, no procede el desistimiento del juicio o de los recursos, o el consentimiento expreso de los propios actos, salvo que lo acuerde expresamente la Asamblea General, pero uno y otro sí podrán decretarse en su beneficio;".

16. Finalmente, en el citado acuerdo, se tuvo por recibida la designación realizada por el Delegado Regional del Instituto Federal de la Defensoría Pública de la Licenciada ********* como representante especial de la menor de edad *********.

17. **Informe sobre la situación migratoria de los quejosos.** El diez de septiembre de dos mil quince, el Delegado Federal del Instituto Nacional de Migración informó al Juzgado de Distrito la **salida de los quejosos de la estación migratoria**, toda vez que habían acreditado ser de **nacionalidad mexicana**, determinándose así su situación dentro del expediente administrativo migratorio[13].

18. **Desahogo de la prevención de los quejosos.** El día veintidós de septiembre de dos mil quince, los quejosos desahogaron el requerimiento formulado con motivo del escrito de ampliación de demanda y señalaron que los artículos de la Ley de Migración los impugnaban como autoaplicativos.

19. El **veintitrés de septiembre de dos mil quince**, se requirió a los quejosos para que comparecieran al Juzgado a efecto de que manifestaran si ratificaban o no el contenido y las firmas del escrito presentado, toda vez que diferían totalmente con las estampadas en diversas constancias. Además, en ese mismo acuerdo, el Juzgado de Distrito indicó que, a fin de no dejar en estado de indefensión a los quejosos, se reconocía como autorizada de su parte a *********, en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo[14].

---

[13] Debe destacarse que fue hasta el veinticinco de septiembre de dos mil quince que el Delegado Federal del Instituto Nacional de Migración remitió al Juzgado de Distrito la copia certificada de las resoluciones definitivas en las que se resolvió la situación migratoria de los quejosos.

[14] "**Artículo 12.** El quejoso y el tercero interesado podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre, a cualquier persona con capacidad legal, quien quedará facultada para interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, solicitar su suspensión o diferimiento y realizar cualquier acto que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante, pero no podrá substituir o delegar dichas facultades en un tercero.

20. **Admisión parcial de actos de la ampliación de demanda.** Por acuerdo de veintiocho de septiembre de dos mil quince, el Juzgado de Distrito analizó lo relacionado con la ampliación de demanda presentada por los quejosos. Al respecto, determinó improcedente la admisión en cuanto a los actos reclamados relativos a la privación de la libertad y la inminente deportación, dado el desistimiento que los quejosos habían realizado previamente[15]. Por otro lado, admitió los diversos actos atribuidos al Instituto Nacional de Migración, por lo que le requirió a dicha autoridad su informe justificado.

21. **Recurso de revisión (expediente *********) y recurso de queja (*********).** Mediante acuerdo de treinta de septiembre de dos mil quince, se tuvo por interpuesto tanto un recurso de revisión, como un recurso de queja, ambos presentados por la autorizada en términos amplios.

22. El **recurso de revisión** fue presentado **en contra del sobreseimiento decretado fuera de audiencia constitucional de fecha diez de septiembre de dos mil quince**. En su escrito de agravios, señaló, fundamentalmente, que no existió voluntad plena y consciente para el desistimiento y su posterior ratificación, pues éste fue consecuencia de las intimidaciones y abusos del personal del Instituto Nacional de Migración, por lo que debía declararse nulo. Además, que, al realizar la diligencia de ratificación, el actuario no se acompañó de un intérprete, por lo que el desistimiento carecía de validez y daba lugar a la reposición del procedimiento. Finalmente, se señaló que existió una violación

---

En las materias civil, mercantil, laboral, tratándose del patrón, administrativa y penal, la persona autorizada, deberá acreditar encontrarse legalmente autorizada para ejercer la profesión de licenciado en derecho o abogado, y deberán proporcionarse los datos correspondientes en el escrito en que se otorgue dicha autorización. Sin embargo, las partes podrán designar personas solamente para oír notificaciones e imponerse de los autos, a cualquier persona con capacidad legal, quien no gozará de las demás facultades a que se refiere el párrafo anterior".

[15]Por esta razón, hizo extensivo el sobreseimiento decretado el diez de septiembre de dos mil quince, fuera de audiencia por el desistimiento de los quejosos.

procesal dado que en el desistimiento no intervino el representante especial de la joven *********.

23. Por su parte, el **recurso de queja** se interpuso e**n contra del acuerdo de veintitrés de septiembre de dos mil quince**[16]. En sus agravios, se señaló, fundamentalmente, que desde la presentación por comparecencia de la demanda de amparo se informó al Juzgado que los quejosos no hablan español como lengua materna, son indígenas y analfabetas y que, de acuerdo a los usos y costumbres de algunos pueblos indígenas, algunas mujeres, especialmente las menores de edad nunca han tenido la necesidad de firmar un documento.

24. Ambos recursos fueron resueltos en la misma sesión de **diez de diciembre de dos mil quince**, por el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito, ahora Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Segundo Circuito.

25. En cuanto al **recurso de revisión**, determinó **revocar** el acuerdo recurrido (únicamente en la parte en que se decretó el sobreseimiento) y **ordenar la reposición del procedimiento de amparo**[17]. Lo anterior, al estimar fundados los agravios de los quejosos. Al respecto, consideró que el Juez de Distrito debió dar vista al representante especial de la joven menor de edad, de manera previa a decretar el sobreseimiento. Asimismo, que conforme al artículo 2° constitucional, en asuntos en los

---

[16] Por medio del cual se requirió a los quejosos para que comparecieran ante el Juzgado a ratificar el contenido y las firmas el escrito presentado, por diferir totalmente con las estampadas en diversas constancias.

[17] Los efectos de la reposición consistieron en lo siguiente:

a) Al no surtir efecto alguno el desistimiento expresado en el escrito presentado por los quejosos, el Juez de Distrito deberá continuar con el trámite del juicio de amparo.

b) Toda vez que mediante acuerdo de veintiocho de septiembre de dos mil quince, el Juez de Distrito hizo extensivo el sobreseimiento fuera de audiencia por desistimiento decretado el diez de ese mes y año, a los actos reclamados en el escrito de ampliación de demanda, consistentes en la presentación y privación de la libertad de los quejosos, así como la inminente deportación, al haberse dejado insubsistente dicho sobreseimiento, el Juez deberá acordar lo procedente respecto de dichos actos contenidos en la ampliación de demanda.

que intervienen personas indígenas, los juzgadores deben tomar en cuenta su situación de vulnerabilidad derivada de su idioma y etnicidad; circunstancias que no se habían considerado en el caso y que, por tanto, no permitían demostrar que la expresión de la voluntad de desistirse de los quejosos haya sido libre y plena.

26. Por su parte, en cuanto al **recurso de queja** lo declaró **infundado**. Al respecto, consideró que el Juez de Distrito está en posibilidad de ordenar, como rector del procedimiento, la ratificación del escrito aclaratorio de ampliación de demanda. Además, que el Juez estuvo en lo correcto porque las firmas son notoriamente distintas.

27. **Cumplimiento de las ejecutorias del recurso de revisión y del recurso de queja.** El dieciséis de noviembre de dos mil quince, en acatamiento a lo resuelto en el recurso de queja, el Juez de Distrito requirió a los quejosos para que ratificaran su escrito presentado el veintidós de septiembre de dos mil quince, dado que las firmas diferían totalmente de las estampadas anteriormente.

28. Por otro lado, en acatamiento a la ejecutoria del recurso de revisión, **dejó sin efectos el acuerdo de diez de septiembre de dos mil quince**, únicamente respecto al sobreseimiento de los actos reclamados consistentes en la privación de la libertad en las instalaciones del Instituto Nacional de Migración y la inminente deportación y, tomando en cuenta que en el escrito de **ampliación de demanda de amparo** éstos se señalaron nuevamente como actos reclamados en contra del Institutito Nacional de Migración, por conducto del Delegado Local, los tuvo por **admitidos**, por lo que requirió a la autoridad responsable su informe justificado.

29. **<u>Segunda ampliación de demanda de amparo.</u>** El cuatro de febrero de dos mil dieciséis, la apoderada de los quejosos presentó ampliación de demanda de amparo en la que señaló como actos reclamados el oficio número *********, por medio del cual se comisionó a personal adscrito al Instituto Nacional de Migración para realizar la revisión migratoria y el oficio número *********, mediante el cual se puso a disposición a los quejosos; ambos atribuidos al Instituto Nacional de Migración, Delegación de Querétaro.

30. Por otro lado, señaló como actos reclamados la dictaminación, aprobación y expedición de la Ley de Migración publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de mayo de dos mil once; en particular, los artículos 2, 16, fracción II, 17, 19, 20, 77, 96, 97, 98, 99, 100 y 121, los cuales atribuyó a la Cámara de Senadores y de Diputados; mientras que la publicación y promulgación de dicha ley fue reclamada al Presidente de la República.

31. En particular, destacan como **conceptos de violación** los siguientes:

- Su detención fue ilegal, pues no se actualizó ninguno de los supuestos de excepción previstos por el artículo 16 de la Constitución Política del país.

- Su detención se realizó por agentes de migración, sin fundar, ni motivar su molestia, pues pidieron a los pasajeros la entrega de sus identificaciones o cualquier documento oficial que portaran para comprobar su nacionalidad mexicana.

- El **artículo 99 de la Ley de Migración es inconstitucional al prever un “alojamiento temporal”** para una persona que se

presume extranjera por las autoridades migratorias. Es decir, este precepto legal faculta a la autoridad migratoria —autoridad administrativa, no jurisdiccional— a detener a sujetos que sean presumidos migrantes y que no acrediten su legal estancia en el país.

- **El artículo 111 de la citada** ley establece que el Instituto Nacional de Migración **resolverá la situación regular** de los extranjeros presentados **en un plazo no mayor a 15 días hábiles**, contados a partir de su presentación. Por lo tanto, se trata de una privación de libertad que no encuentra sustento en un acto delictuoso o atinente a la materia civil, por lo que no cumple con el debido proceso legal.

- No existieron elementos que justificaran la presentación de los quejosos ante la autoridad de migración, toda vez que se actuó con base en estereotipos y prejuicios respecto de cómo es un extranjero de nacionalidad guatemalteca.

- Los artículos 68, 94 y 95 de esa ley vulneran el artículo 14 constitucional, pues colocan a los quejosos en una situación de incertidumbre y, por lo tanto, en un estado de indefensión jurídica.

- Se vulneró su derecho a contar con un intérprete durante el procedimiento, a ser presumidos inocentes —principio aplicable al procedimiento administrativo sancionador— y, en particular, su derecho a que se valoren las pruebas adecuadamente.

- La determinación de su alojamiento se hizo sin la debida consideración de los documentos de identidad presentados por los

quejosos, cuya validez debe de presumirse. Por lo tanto, se vulneró su derecho humano al nombre y a la nacionalidad.

- Se vulneró en perjuicio de los quejosos el artículo 33, en relación con sus artículos 11 y 30 todos de la Constitución Política del país, así como lo establecido por el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en virtud de que su deportación y expulsión del territorio nacional son inminentes.

- Se soslayó que toda persona tiene derecho de transitar libremente por el territorio nacional y que no existe legislación alguna que obligue a los mexicanos a portar algún tipo de identificación para acreditar esa calidad. Además, el Instituto Nacional de Migración carece de facultades para llevar a cabo la retención, detención o expulsión de mexicanos.

- Se vulneraron sus derechos consagrados en los artículos 21 y 22 constitucionales, al exceder el máximo de treinta y seis horas de detención para la violación de los reglamentos gubernativos. El hecho de que los quejosos llevaran más de cuarenta y ocho horas detenidos en la estación migratoria de Querétaro vulneró los requisitos de necesidad y proporcionalidad para las medidas de privación de la libertad. Además, la autoridad migratoria no determinó la necesidad de imponer una medida cautelar.

- Los **artículos 3, fracción X, 16, fracción II, 81, 97, 99, 100, 101, 106, 110, 111 de la Ley de Migración** que facultan a las autoridades migratorias a llevar a cabo tareas de revisión migratoria, presentar y alojar personas son de carácter autoaplicativo y **violan el derecho de igualdad ante la ley y no discriminación** previstos en el artículo 1 constitucional, 1.1. de la

Convención Americana Sobre Derechos Humanos y el 2.1 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, en perjuicio de los quejosos.

- Esa legislación reproduce un imaginario cultural y social mediante el cual constantemente se discrimina de manera genérica a toda persona cuya lengua materna sea distinta del español, al asumir que existe una morfología determinada de la nacionalidad mexicana y, en consecuencia, de las nacionalidades extranjeras o por ser parte de una comunidad indígena. Lo anterior sustenta la **facultad de la autoridad migratoria de ejercer revisiones contra extranjeros o incluso connacionales al interior del territorio nacional**.

- Los artículos impugnados, por su sola existencia, obligan a que la autoridad migratoria actúe bajo la suposición de que la morfología de las personas está siempre asociada con una nacionalidad: mexicana o extranjera. Ello se debe a que la revisión migratoria se realiza en cualquier punto del interior del territorio nacional, donde no existe ninguna regla que permita la autoatribución de la calidad de extranjería. Además, implica una regla universal porque confiere competencia al Instituto sobre personas extranjeras y, por ende, requiere que las autoridades actúen suponiendo que pueden distinguir entre mexicanos y extranjeros solo por mirar a la gente, lo cual atenta contra el derecho a la no discriminación y al reconocimiento de la nación mexicana como pluricultural.

- La finalidad legítima establecida por la Constitución para la restricción de la libertad de las personas se refiere a la facultad de la autoridad administrativa para vigilar fronteras y regular el ingreso y egreso de personas. Por lo tanto, las normas

impugnadas no cumplen con ese fin legítimo, pues se refieren al ejercicio de facultades de vigilancia de la autoridad migratoria en el interior del territorio nacional, realizando detenciones arbitrarias en relación con prejuicios discriminatorios, lo cual resulta desproporcional.

- Se vulneraron los derechos de los niños, niñas y adolescentes indígenas previstos en los artículos 2 y 4 constitucionales, pues a la quejosa menor de edad no se le brindó la protección necesaria, ni se dieron las acciones necesarias. La quejosa no fue debidamente escuchada, ni mucho menos fue asistida por un traductor o intérprete, por lo que no existió una comunicación efectiva entre ella y las autoridades mexicanas.

32. **Admisión parcial de la segunda ampliación de demanda.** Por acuerdo de ocho de febrero de dos mil dieciséis, el Juzgado de Distrito admitió la ampliación de demanda formulada por la apoderada legal de los quejosos, respecto de los actos reclamados señalados, con excepción de la dictaminación, aprobación, expedición, promulgación y publicación de la Ley de Migración, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de mayo de dos mil once; en particular de los artículos 16 fracción II, 97, 99 y 100; en virtud de que tales artículos fueron señalados en la primera ampliación de demanda, por lo que señaló que acordaría al respecto una vez que tuviera por recibido el exhorto remitido por auto de seis de enero de dos mil dieciséis[18].

33. **Desechamiento de algunos actos reclamados en la primera ampliación de demanda de amparo.** Por acuerdo de tres de marzo de dos mil dieciséis, el Juzgado de Distrito tuvo por **no presentada la**

[18] Exhorto que se solicitó con la finalidad de que los quejosos ratificaran el contenido y firmas del escrito.

primera ampliación de demanda de los quejosos (de fecha nueve de septiembre de dos mil quince), únicamente en relación con los actos reclamados consistentes en la dictaminación, aprobación, expedición, promulgación y publicación de la Ley de Migración; en particular**, los artículos 3, fracción X, 16, fracción II, 81, 97, 99, 100, 101, 106, 110 y 111**, atribuidos a la Cámara de Senadores y Diputados, ambas del Congreso de la Unión.

34. Lo anterior, dado que los quejosos no ratificaron las firmas del escrito presentado el veintidós de septiembre de dos mil quince, mediante el cual dieron contestación a la prevención que se les efectuó con el propósito de que señalaran si reclamaban estas normas como autoaplicativas o heteroaplicativas.

35. En virtud de lo anterior, en ese mismo acuerdo, el Juzgado de Distrito **admitió la segunda ampliación** de demanda formulada apoderada legal de los quejosos, respecto de la Cámara de Senadores y Diputados, ambas del Congreso de la Unión, en relación con la dictaminación, aprobación, expedición, promulgación y publicación de la Ley de Migración; en particular, los artículos 16, fracción II, 97, 99 y 100[19].

36. **Primera audiencia constitucional y primera sentencia de amparo.** El veintiocho de abril de dos mil diecisiete se celebró audiencia constitucional, y el cuatro de julio del mismo año se dictó sentencia en la cual se determinó sobreseer el juicio, respecto de los actos combatidos derivados del procedimiento administrativo migratorio, pues se estimó que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 61,

[19] Cuestión que había quedado pendiente de acordarse en auto de ocho de febrero de dos mil dieciséis, pues al ser artículos que se habían impugnado en la primera ampliación de demanda de amparo, debía resolverse primero sobre su admisión o no.

fracción XXI, de la Ley de Amparo[20], al haber cesado los efectos, ya que se había ordenado la salida de los quejosos de la estación migratoria, por haber acreditado la nacionalidad mexicana. Al respecto, el Juzgado de Distrito indicó que no soslayaba lo argumentado por los quejosos en relación con los daños y prejuicios patrimoniales y morales; sin embargo, la actualización de la causa de improcedencia impedía analizar el fondo del asunto y, por tanto, examinar si en el caso se debía o no ordenar una reparación del posible daño ocasionado con los actos reclamados.

37. Por otro lado, hizo extensivo el sobreseimiento a la inconstitucionalidad de los artículos de la Ley de Migración, por no poderse desvincular del estudio de los actos de aplicación.

38. Finalmente, se dio vista al agente del Ministerio Público de la Federación para que se avocara a la investigación de la denuncia tortura realizada por *********.

39. **Primer recurso de revisión (expediente *********).** El veintiuno de julio de dos mil diecisiete, los quejosos, por conducto de su autorizada en términos amplios, *********, interpusieron recurso de revisión[21].

40. En sus agravios señalaron, en síntesis, que el Juez de Distrito desconoció que tienen interés legítimo para impugnar la constitucionalidad de las normas señaladas como actos reclamados, por lo que resultó incorrecto el sobreseimiento decretado.

---

[20] "**Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:
[…]
XXI. Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado; […]".

[21] Debe destacarse que los quejosos solicitaron la reasunción de competencia a esta Suprema Corte (la cual se registró con el número de expediente 190/2017). Al tratarse de una solicitud de parte no legitimada se sometió a consideración de la Ministra y Ministros de la Primera Sala; sin embargo, ninguno de ellos determinó hacer suya la referida solicitud.

41. Asimismo, indicaron que la Ley de Migración se impugnó como norma autoaplicativa; es decir, de forma autónoma al acto de aplicación por tener un efecto estigmatizante, el cual consiste en asumir el estereotipo de que las personas mexicanas se pueden reconocer y distinguir de otras solo por observar sus rasgos físicos, lo que desconoce que México es una nación pluricultural.

42. Por otro lado, precisaron que no han cesado los efectos del acto reclamado por lo que no fue correcto el sobreseimiento, pues, aunque se trata de un acto materialmente consumado sus efectos trascienden en el tiempo, y que el no emitir una sentencia que se pronuncie sobre el fondo y que determine la violación a sus derechos humanos significa que los quejosos no tendrán la posibilidad de acudir a otras instancias a solicitar la reparación integral del daño.

43. El veintiséis de marzo de dos mil dieciocho, el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Segundo Circuito **revocó** la sentencia recurrida al advertir una violación procesal consistente en que el acta de la audiencia constitucional carecía de la firma de la titular del Juzgado de Distrito. En ese sentido, ordenó la reposición del procedimiento para el efecto de que se dejara sin efectos la sentencia reclamada; se celebrara una nueva audiencia constitucional y se dictara la sentencia que conforme a derecho procediera.

44. Por acuerdo de diez de abril de dos mil dieciocho, el Juzgado de Distrito tuvo por recibida la ejecutoria del recurso de revisión y fijó fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional.

45. **Segunda audiencia constitucional y segunda sentencia de amparo (dentro de los autos del citado expediente *********)**. El veinte de abril

de dos mil dieciocho se celebró la audiencia constitucional y el diecinueve de julio del mismo año el Juzgado de Distrito dictó sentencia en la que determinó **sobreseer** el juicio de amparo respecto de los actos reclamados (sentencia de la que deriva el recurso de revisión ********* que ahora se analiza).

46. Las principales consideraciones que sustentaron la determinación del Juzgado de Distrito son las siguientes:

- Es inexistente el acto reclamado al Instituto Nacional de Migración consistente en la retención de documentos oficiales utilizados por los quejosos para acreditar su nacionalidad mexicana, dado que no se comprobó que se hubiera solicitado su devolución. Por lo tanto, debe sobreseerse dicho acto de conformidad con lo dispuesto por el artículo 74, fracción IV de la Ley de Amparo[22].

- Desde que se dio por terminado el procedimiento administrativo y se ordenó la salida de los quejosos de la estación migratoria, al haber acreditado la nacionalidad mexicana, conforme a lo dispuesto por el artículo 3, fracción XVI de la Ley de Migración[23], cesaron los efectos de los actos reclamados consistentes en: la ilegal detención, revisión, presentación y privación de la libertad; la sujeción a procedimiento administrativo; la violación al debido proceso; la falta de protección a los derechos de una menor de edad, y la inminente e ilegal deportación, de modo que las cosas volvieron al estado que tenían antes de las violaciones alegadas.

- Se actualiza, en consecuencia, la causa de improcedencia prevista en la fracción XXI, del artículo 61 de la Ley de Amparo[24], por lo que,

---

[22] "**Artículo 74.** La sentencia debe contener:
[…]
IV. Las consideraciones y fundamentos legales en que se apoye para conceder, negar o sobreseer;
[…]".

[23] "**Artículo 3.** Para efectos de la presente Ley se entenderá por:
[…]
XVI. Mexicano: a la persona que posea las calidades determinadas en el artículo 30 de la Constitución; […]"

[24] "**Artículo 61.** El juicio de amparo es "improcedente:
[…]
XXI. Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado; […]".

con apoyo en el artículo 63, fracción V, de la citada ley determinó sobreseer el juicio de amparo respecto a dichos actos. Por lo tanto, no resulta posible analizar el fondo del asunto; es decir, si en el caso se debía o no ordenar una reparación del posible daño ocasionado con los actos reclamados.

- En relación con el acto reclamado consistente en los artículos 3, fracción X, 16, fracción II, 81, 97, 99, 100, 101, 106, 110 y 11 de la Ley de Migración, publicada el veinticinco de mayo de dos mil once, con motivo de su entrada en vigor (impugnados como normas autoaplicativas aduciendo interés legítimo), se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, en relación con los artículos 5 y 107, fracción I, todos de la Ley de Amparo[25], y el artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[26], interpretados en sentido contrario, pues en el caso las normas impugnadas no le generan a los quejosos una afectación jurídicamente relevante.

- Los artículos impugnados de la Ley de Migración no son normas estigmatizadoras, pues de ninguna manera proyectan un mensaje discriminatorio contra ciertos sujetos, ya que no incluyen criterios velados por el artículo 1º constitucional, pues la ley regula el ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los

---

[25] "**Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:
[…]
XII. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o de la presente Ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia;
[…]".
"Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:
I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o de la presente Ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.
[…]".
Artículo 107. El amparo indirecto procede:
I. Contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso.
[…]".

[26] "**Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:
I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.
[…]".

Estados Unidos Mexicanos, así como el tránsito y estancia de migrantes, bajo un marco de respeto irrestricto a los derechos humanos, con especial atención de los grupos vulnerables, como son los menores de edad, las mujeres, los indígenas, los adolescentes y las personas mayores.

- Es procedente, entonces, sobreseer el juicio de amparo respecto de los actos atribuidos a la Cámara de Senadores y a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como al Secretario de Gobernación, en representación del Presidente de la República.

- Debe darse vista al agente del Ministerio Público adscrito al Juzgado a fin de que, en el ámbito de su competencia, realice una investigación de los hechos denunciados por *********, quien afirma que cuando estuvo a disposición del Instituto Nacional de Migración Delegación Federal Querétaro, fue víctima de violaciones a su derecho a la integridad personal.

47. **Recurso de revisión (expediente *********).** Inconformes con la sentencia de amparo, el diez de agosto de dos mil dieciocho, los quejosos, por conducto de su autorizada, *********, interpusieron recurso de revisión en el que expresaron los siguientes agravios:

- El juicio de amparo es procedente, pues los quejosos reclaman la Ley de Migración en su carácter de norma autoaplicativa, por su efecto estigmatizante. Por lo tanto, tienen interés legítimo para impugnarla.

- El artículo **97 de la Ley de Migración es inconstitucional por facultar a la autoridad a realizar revisiones migratorias dentro del territorio nacional** —fuera de los lugares destinados al tránsito internacional de personas— para comprobar la situación migratoria de personas extranjeras, lo que da lugar a que se utilicen **criterios arbitrarios para distinguir entre mexicanos y extranjeros**. En ese sentido, se vulnera el **derecho a la igualdad y no discriminación**, así como el **derecho al libre tránsito**.

- La Ley de Migración es una norma estigmatizante que, por su sola existencia, genera una afectación autoaplicativa, por lo que se debe revocar el sobreseimiento y estudiar el fondo del asunto.

- El interés jurídico se acredita en el caso, pues los quejosos son receptores directos del mensaje valorativo de la norma, aunque no de la parte dispositiva.

- La afectación jurídicamente relevante que resienten los quejosos se acredita si se toma en cuenta su contexto: son personas de la etnia tzeltal de Chiapas; no hablan suficiente español; son jornaleros agrícolas cuya principal fuente de trabajo se encuentra en los estados del Norte del país; tienen una apariencia física que coincide con la de un extranjero de acuerdo con el imaginario de las autoridades responsables. En suma, coinciden con los criterios que las autoridades migratorias se ven obligadas a utilizar para distinguir entre mexicanos y extranjeros al momento de realizar sus revisiones.

- La concesión del amparo se constituiría en un beneficio jurídico en favor de los quejosos pues **la declaración de inconstitucionalidad del artículo 97 de la Ley de Migración constituiría una medida de reparación, como garantía de no repetición**.

- Los actos no cesaron, sino que se consumaron en perjuicio del quejoso, por lo que es procedente el juicio de amparo, pues debe decidirse sobre su constitucionalidad.

- Los efectos de los actos reclamados en relación con las normas impugnadas siguen vigentes por el simple hecho de que su efecto estigmatizante se prolonga en el tiempo.

- La ausencia de una sentencia que se pronuncie sobre el fondo y que determine la violación a sus derechos humanos significa que los quejosos no tendrán la posibilidad de acudir a otras instancias a solicitar la reparación integral del daño.

- La sentencia reclamada contraviene los principios de exhaustividad y congruencia, previstos en el artículo 74 de la Ley de Amparo, que deben regir en las sentencias de amparo. Existió un error en la fijación clara y precisa de los artículos reclamados de la Ley de Migración, pues la sentencia señala artículos que no fueron reclamados y omitió señalar otros que sí impugnaron.

48. En sesión de **veinte de marzo de dos mil diecinueve**, el Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Segundo Circuito resolvió:

> ***PRIMERO.*** *Modificar la sentencia recurrida.*
>
> ***SEGUNDO.*** *Sobreseer el juicio respecto del acto que se tuvo por inexistente; y, confirmar lo relativo a la vista decretada al agente del Ministerio Público de la Federación, respecto de la manifestación de tortura de uno de los quejosos.*
>
> ***TERCERO.*** *Aclarar la sentencia recurrida por cuanto hace a la fijación de los preceptos legales de la* ***Ley de Migración*** *reclamados, para tener como tales a los* ***artículos 2, 17, 16, fracción II, 19, 20, 77, 96, 97, 98, 99, 100 y 121.***
>
> ***CUARTO. Levantar los sobreseimientos decretados*** *en los que se estimó que* ***cesaron los efectos respecto de los actos constitutivos del procedimiento administrativo migratorio, así como respecto de los artículos 2, 17, 16, fracción II, 19, 20, 77, 96, 97, 98, 99, 100 y 121 de la Ley de Migración****, toda vez que el juicio de amparo sí es procedente en contra de tales actos y preceptos legales que se reclaman.*

> ***QUINTO.*** *Estimó* ***carecer de competencia legal*** *para conocer del fondo del asunto relativo a la inconstitucionalidad de los artículos 2, 17, 16, fracción II, 19, 20, 77, 96, 97, 98, 99, 100 y 121 de la Ley de Migración, pues ella se surte a favor de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.*
>
> ***SEXTO. Dejar a salvo la jurisdicción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*** *para conocer sobre la constitucionalidad referida y, previa formación del cuaderno de antecedentes correspondiente, remitir los autos del amparo en revisión 365/2018 y los del juicio de amparo 2189/2015, del índice del Juzgado Cuarto de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Querétaro, a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

49. Lo anterior a partir de las siguientes consideraciones:

- En el caso procede la suplencia de la queja dado que los quejosos se encuentran en condiciones de pobreza y marginación, por lo que están en clara desventaja social para su defensa en el juicio.

- Se debe tomar en consideración la especial situación de vulnerabilidad de las personas quejosas, por lo que se debe adoptar una perspectiva de no discriminación y atención diligente, pues se trata de indígenas mexicanos, en situación de desplazamiento forzado interno, dos de ellas son mujeres e inclusive una era menor de edad cuando ocurrieron los hechos. Además, su condición económica es precaria y viven en un entorno de conflicto social armado.

- Fue correcta la determinación de la Jueza de Distrito de sobreseer en el juicio de amparo respecto del acto reclamado que tuvo por inexistente, consistente en la retención de documentos oficiales para acreditar la nacionalidad mexicana.

- Fue acertado que la Jueza ordenara dar vista al Ministerio Público con la denuncia de tortura realizada por uno de los quejosos.

- Son fundados los agravios que controvierten el sobreseimiento decretado por considerar que cesaron los efectos de los actos reclamados.

- De una interpretación conforme del artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo —que prevé la causa de improcedencia del juicio constitucional cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado—, atendiendo al principio *pro* persona reconocido en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se concluye que tal motivo de improcedencia no se actualiza cuando, como en el caso, los quejosos son personas que se encuentran en una situación vulnerable de desplazamiento forzoso interno.

- Si bien, en el procedimiento administrativo migratorio seguido a cada uno de los quejosos, se ordenó su salida de la estación migratoria y se tuvo por acreditada su nacionalidad mexicana; esto no se traduce en que hayan cesado los efectos de los actos reclamados constitutivos de ese procedimiento, pues debe atenderse a la actual finalidad del juicio de amparo, en específico, la reparación a las víctimas de violaciones de derechos humanos, elevada a rango constitucional, en relación con los principios de universalidad, interdependencia y progresividad, previstos en el párrafo tercero del artículo 1º constitucional.

- Existe el deber del Estado de contar con mecanismos adecuados y efectivos para garantizar el acceso a una reparación integran en derecho interno; por tanto, será necesario analizar e identificar los daños que las víctimas hayan sufrido, que pueden ser materiales o inmateriales y tratarse de la esfera moral, psicológica, física, al proyecto de vida personal, y colectiva o social.

- El juicio de amparo es una herramienta de protección ante hechos violatorios de derechos humanos y como tal, debe atender a los principios que los rigen, además de procurar su reparación integral,

atendiendo a las medidas que en el caso sean procedentes, como lo es la garantía de no repetición.

- Si se estimara que en el caso cesaron los efectos de los actos reclamados derivados del procedimiento administrativo de migración, se dejaría a los quejosos en esa misma situación de vulnerabilidad que fue precisamente la que ocasionó que fueran víctimas de violación a sus derechos humanos. Es decir, ante la determinación de ordenar la salida de los quejosos de la estación migratoria y su reconocimiento como nacionales, de nueva cuenta volvieron a la situación de vulnerabilidad ante la posible necesidad de desplazarse forzosamente al interior del país para trabajar en los estados del norte, con el riesgo de que nuevamente sean detenidos por autoridades migratorias por las mismas razones por las que ya fueron privados de su libertad.

- Además, se les privaría de declarar la inconstitucionalidad o inconvencionalidad de los actos reclamados y de la posibilidad de lograr la reparación del daño; en particular, la medida de no repetición.

- Por lo tanto, es procedente levantar el sobreseimiento decretado respecto de los actos reclamados derivados del procedimiento administrativo de migración. Sin embargo, no es viable realizar el estudio de fondo, toda vez que las cuestiones de constitucionalidad que plantearon los quejosos las hacen derivar, primordialmente, de la aplicación de diversos preceptos de la Ley de Migración, la cual reclamaron en su carácter de autoaplicativa.

- Son fundados los agravios que controvierten la fijación de los artículos de la Ley de Migración reclamados, porque efectivamente en la sentencia recurrida se precisaron de manera inexacta.

- Son fundados los agravios en los que se impugna el sobreseimiento decretado respecto de la Ley de Migración, toda vez que debe entenderse que el reclamo de los quejosos consiste en que esa ley resulta estigmatizante y, por ello, cuentan con interés legítimo para reclamarla como norma autoaplicativa.

- El mensaje estigmatizante proviene del hecho de que la norma faculta a las autoridades a llevar a cabo la revisión fuera de los lugares destinados al tránsito internacional de personas, a efecto de comprobar la situación migratoria de extranjeros en el país; utilizando para ello criterios que resultan discriminatorios.

- Por lo tanto, debe levantarse el sobreseimiento decretado por el Juzgado de Distrito respecto de las normas reclamadas de la Ley de Migración.

- Finalmente, el asunto debe ser remitirse a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que, de considerarlo procedente, efectúe el análisis de la constitucionalidad de los preceptos legales reclamados, por surtirse su competencia originaria.

50. **Trámite en la Suprema Corte.** Mediante acuerdo de veintinueve 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 expediente **275/2019**; turnó el expediente al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y lo radicó en la Primera Sala.

51. Formulado el proyecto, el asunto fue listado para las sesiones de catorce de agosto, dos de octubre y veintiuno de noviembre, todas de dos mil diecinueve, quedándose en lista en cada una de ellas. Finalmente, en sesión celebrada por esta Primera Sala el veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, por mayoría de cuatro votos, se desechó el proyecto de resolución presentado por el Ministro ponente, motivo por el cual se ordenó su returno.

52. **Primer returno.** Por acuerdo de veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve, el Ministro Presidente de esta Primera Sala ordenó returnar el asunto al Ministro Luis María Aguilar Morales.

53. **Segundo returno.** En cumplimiento a lo determinado por el Tribunal Pleno en sesión privada de veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve, dado que el Ministro Luis María Aguilar Morales fue adscrito a la Segunda Sala, el seis de enero de dos mil veinte se returnó a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para la elaboración del proyecto correspondiente.

54. **Publicación del proyecto.** El proyecto de sentencia relativo a 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.

II. COMPETENCIA

55. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente 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 amparo indirecto, en el que subsiste el planteamiento de constitucionalidad de diversos artículos de la Ley de Migración.

56. Se considera pertinente aclarar que aun cuando el presente amparo en revisión no corresponde a las materias a las que, de forma ordinaria, conoce esta Primera Sala, lo cierto es que se surte la competencia toda vez que el primer párrafo del artículo 86 del Reglamento Interior de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que los amparos en revisión de la competencia originaria del Pleno que sean de la materia administrativa se turnarán a los Ministros y Ministras de ambas Salas.

III. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

57. En el caso es innecesario analizar si los recursos fueron interpuestos por parte legítima y si se presentaron oportunamente toda vez que el Tribunal Colegiado ya analizó tales presupuestos procesales y los consideró satisfechos.

IV. CUESTIONES DE PROCEDENCIA

58. 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, sin que esta Sala advierta de oficio la actualización de alguna causa o motivo de improcedencia distinto.

V. PRECISIÓN DE LA MATERIA DE CONSTITUCIONALIDAD

59. Esta Primera Sala considera necesario precisar la materia de estudio, por ser parte del ejercicio de su competencia originaria.

60. En el caso, el Tribunal Colegiado tuvo como impugnados los artículos 2, 16, fracción II, 17, 19, 20, 77, 96, 97, 98, 99, 100 y 121 de la Ley de Migración; sin embargo, de la lectura integral de los conceptos de violación y de los agravios es posible advertir que en realidad la parte quejosa **lo que cuestiona es la facultad otorgada a las autoridades**

migratorias para llevar a cabo tareas de revisión migratoria en el interior del territorio nacional, así como presentar, y alojar personas, con base en criterios arbitrarios y discriminatorios.

61. Por consiguiente, esta Primera Sala precisa que las normas generales cuya constitucionalidad efectivamente se cuestiona[27] y que el Tribunal Colegiado vinculó con el interés legítimo para impugnarlas (al levantar el sobreseimiento), son los artículos 16, fracción II, 17, 20, fracción VII, 97, 98, 99, 100 y 121 de la Ley de Migración.

62. Debe destacarse que la Ley de Migración sufrió diversas reformas, esto mediante Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el once de noviembre de dos mil veinte[28], el siete de enero de dos mil veintiuno[29], el cuatro de mayo de dos mil veintiuno[30] y el veinte de mayo del mismo año[31].

63. Con la finalidad de facilitar el estudio del asunto, se presenta la siguiente tabla en la que se identifican las disposiciones reclamadas vigentes al

---

[27] *Cfr*. Tesis aislada 2a. CXXXVIII/2009, de rubro: *"**AMPARO CONTRA LEYES. EXTENSIÓN DE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL CUANDO SE OTORGA EN RELACIÓN CON EL SUPUESTO NORMATIVO REPRODUCIDO EN PRECEPTOS LEGALES DISTINTOS DEL RECLAMADO**"*, Segunda Sala, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Registro 165617. Amparo en revisión 679/2009. Sentencia de 28 de octubre de 2009. Mayoría de tres votos. Disidentes: Genaro David Góngora Pimentel y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Fernando Silva García.

[28] Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en materia de Infancia Migrante. Diario Oficial de la Federación. 11 de noviembre de 2020. Disponible en línea: <https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5604705&fecha=11/11/2020>

[29] Decreto por el que se reforman los artículos 43, 64 y 144 de la Ley de Migración. Diario Oficial de la Federación. 07 de enero de 2021. Disponible en línea: <http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609545&fecha=07/01/2021>

[30] Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 2 y 28 de la Ley de Migración. Diario Oficial de la Federación. 04 de mayo de 2021. Disponible en línea: < https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5617451&fecha=04/05/2021>

[31] Decreto por el que se expide la Ley de la Fiscalía General de la República, se abroga la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos legales. 20 de mayo de 2021. Disponible en línea: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5618885&fecha=20/05/2021>

momento de la presentación de la demanda de amparo indirecto y su ampliación y cuáles sufrieron modificaciones:

Ley de Migración vigente al momento de la presentación de la demanda y su ampliación	**Ley de Migración vigente**
Artículo 16. Los migrantes deberán cumplir con las siguientes obligaciones: […] **II**. Mostrar la documentación que acredite su identidad o su situación migratoria regular, cuando les sea requerida por las autoridades migratorias. […]	**Sin modificación**
Artículo 17. Sólo las autoridades migratorias podrán retener la documentación que acredite la identidad o situación migratoria de los migrantes cuando existan elementos para presumir que son apócrifas, en cuyo caso deberán inmediatamente hacerlo del conocimiento de las autoridades competentes para que éstas resuelvan lo conducente.	**Sin modificación**
Artículo 20. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria: […] VII. Presentar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados para tal fin, a las personas extranjeras que lo ameriten conforme a las disposiciones de esta Ley, respetando en todo momento sus derechos humanos; […]	**Sin modificación**
Artículo 97. Además de los lugares destinados al tránsito internacional	

de personas establecidos, el Instituto podrá llevar a cabo revisiones de carácter migratorio dentro del territorio nacional a efecto de comprobar la situación migratoria de los extranjeros. La orden por la que se disponga la revisión migratoria deberá estar fundada y motivada; ser expedida por el Instituto y precisar el responsable de la diligencia y el personal asignado para la realización de la misma; la duración de la revisión y la zona geográfica o el lugar en el que se efectuará.	**Sin modificación**
Artículo 98. Si con motivo de la revisión migratoria se detecta que algún extranjero no cuenta con documentos que acrediten su situación migratoria regular en el país, se procederá en los términos del artículo 100 de esta Ley.	**Artículo 98.** Si con motivo de la revisión migratoria se detecta que algún extranjero no cuenta con documentos que acrediten su situación migratoria regular en el país, se procederá en los términos del artículo 100 de esta Ley. **En caso de detectar niñas, niños o adolescentes migrantes, la autoridad migratoria deberá, en coadyuvancia, notificar inmediatamente a la Procuraduría de Protección y hacer la canalización al Sistema DIF correspondiente. En ningún caso se llevará a cabo la presentación de una niña, niño o adolescente ni se iniciará el Procedimiento Administrativo Migratorio previo a dicha notificación. El Instituto emitirá un acta de canalización en la que conste la notificación a la Procuraduría de Protección y la canalización de la niña, niño o adolescente al Sistema DIF.**

	<u>La presentación de la persona extranjera a cuyo cuidado se encuentren niñas, niños o adolescentes presentes durante la revisión migratoria, se pospondrá hasta el momento en que se apersone la Procuraduría de Protección y se levante el correspondiente oficio de canalización del caso de las niñas, niños o adolescentes de que se trate a la Procuraduría.</u> **<u>Si de la revisión migratoria se determina la presentación de una persona extranjera y ésta manifiesta la existencia de niñas, niños o adolescentes a su cargo, quienes derivado de la presentación de la persona ante el Instituto, pudieran quedar en desamparo, las autoridades migratorias deberán tomar toda la información conducente y notificar inmediatamente a la Procuraduría de Protección para que proceda de conformidad con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.</u>**
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	**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.	regularización de su estancia o la asistencia para el retorno. **En ningún caso, el Instituto presentará ni alojará a niñas, niños o adolescentes migrantes en estaciones migratorias ni en lugares habilitados para ello.** **La presentación de las personas adultas bajo cuyo cuidado estén niñas, niños o adolescentes migrantes deberá evitarse atendiendo al principio de unidad familiar y del interés superior de niñas, niños y adolescentes.**
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.	**Sin modificación**
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.	**Sin modificación**

64. Del recuadro anterior se advierte que los artículos 98 y 99 fueron reformados a efecto de establecer la prohibición de detención de personas menores de edad por motivos migratorios y la prevalencia del principio de unidad familiar, cuando personas adultas tengan a su cuidado niños, niñas o adolescentes. Asimismo, las normas reformadas

prevén que, en caso de detectar a personas menores de edad en el procedimiento de revisión migratoria, la autoridad deberá hacer la canalización al Sistema para el Desarrollo Integral de las Familias correspondiente.

65. En virtud de que los párrafos adicionados en los artículos 98 y 99 de la Ley de Migración no fueron impugnados por las personas quejosas, ni les fueron aplicados, el análisis constitucional del presente amparo en revisión se circunscribirá a las disposiciones vigentes al momento en que se presentó la demanda de amparo y su ampliación.

66. Asimismo, esta Primera Sala advierte que las modificaciones a los artículos referidos **no constituyen un cambio en sentido normativo que impida el análisis constitucional de las porciones normativas impugnadas**. Lo anterior porque se observa que se mantiene **en sus términos** la facultad de la autoridad migratoria de realizar revisiones migratorias en lugares distintos al tránsito internacional de personas, así como para emitir el acuerdo de presentación de personas extranjeras en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, que es precisamente lo que impugnan las personas quejosas[32].

[32] Desde la acción de inconstitucionalidad 28/2015, resuelta en sesión de 26 de enero de 2016, el Tribunal Pleno ha determinado que para actualizar un nuevo acto legislativo deben concurrir dos aspectos: que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal), y que la modificación normativa sea sustantiva (criterio material). De manera reciente, el Tribunal Pleno al discutir la acción de inconstitucionalidad 66/2019**,** en sesión de 2 de marzo de 2020, matizó el criterio y abandonó la referencia a "cambio sustantivo" por el de "modificación en el sentido normativo". El criterio anterior se reiteró, por mayoría de 8 votos, al resolver la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada en sesión de 20 de abril de 2020. Sobre el criterio de cambio normativo en amparo en revisión, véase: Amparo en revisión 807/2018. Sentencia de 19 de agosto de 2020. Resuelto por mayoría de tres votos de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat (ponente), y los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. En contra la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; y amparo en revisión 359/2020. Sentencia de 02 de junio de 2021. Resuelto por unanimidad de cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, así como los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Ríos Farjat, se reservaron el derecho de formular voto concurrente.

67. Por otro lado, respecto a la impugnación de los **artículos 20, fracción VII, 99, 100 y 121 de la Ley de Migración**[33], los cuales regulan diversos aspectos relativos al procedimiento administrativo migratorio de detención, debe destacarse que esta Primera Sala no se encuentra en posibilidad de emitir un pronunciamiento de fondo en este caso, pues **no se actualiza el interés legítimo de las quejosas** para impugnar su constitucionalidad.

68. En efecto, del análisis de las constancias del caso se advierte que las quejosas impugnaron la constitucionalidad de dichos artículos al considerar que vulneran el derecho a la libertad y al debido proceso, en virtud de que contemplan una detención que no tiene sustento en un acto delictivo.

69. El Juez de Distrito determinó el sobreseimiento en el juicio de amparo y, por lo tanto, no entró al análisis de fondo, al considerar que la totalidad de las normas impugnadas (entre ellas las destacadas anteriormente) no les generaban a las quejosas una afectación jurídicamente relevante.

---

[33] **Artículo 20**. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria: […] **VII.** Presentar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados para tal fin, a los extranjeros que lo ameriten conforme a las disposiciones de esta Ley, respetando en todo momento sus derechos humanos.
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.
En ningún caso, el Instituto presentará ni alojará a niñas, niños o adolescentes migrantes en estaciones migratorias ni en lugares habilitados para ello.
La presentación de las personas adultas bajo cuyo cuidado estén niñas, niños o adolescentes migrantes deberá evitarse atendiendo al principio de unidad familiar y del interés superior de niñas, niños y adolescentes.
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 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.

70. Posteriormente, el Tribunal Colegiado del conocimiento determinó levantar el sobreseimiento decretado por el Juzgado de Distrito. Lo anterior al considerar que las personas quejosas impugnaron la Ley de Migración en su carácter de autoaplicativa, pues refirieron que contiene un mensaje estigmatizante, en virtud de que faculta a las autoridades migratorias a llevar a cabo revisiones fuera de los lugares destinados al tránsito internacional de personas, a efecto de comprobar la situación migratoria de personas extranjeras en el país, utilizando para ello criterios discriminatorios.

71. De lo anterior, es posible advertir que el Tribunal Colegiado no hizo un análisis pormenorizado de las normas impugnadas al momento de levantar el sobreseimiento, sino que consideró que en términos generales se impugnaron como normas autoaplicativas derivado del mensaje estigmatizante que contienen.

72. No obstante, esta Primera Sala advierte que en realidad los artículos 20, fracción VII, 99, 100 y 121 de la Ley de Migración fueron impugnados por las quejosas al considerar que son violatorios del derecho a la libertad personal y al debido proceso. Además, se observa que los citados artículos **no contemplan la facultad de realizar una revisión migratoria,** sino que regulan diversos aspectos del procedimiento administrativo **de detención de personas migrantes**. En ese sentido, **no sería dable atribuir a dichas disposiciones el mensaje estigmatizante alegado.**

73. Aunado a ello, es posible advertir que las personas quejosas no son destinatarias de dichas normas, pues las mismas se refieren a la **presentación y alojamiento de personas extranjeras** en estaciones migratorias, mientras que tal como quedó acreditado durante la

substanciación del procedimiento migratorio, las quejosas **son personas de nacionalidad mexicana**.

74. En ese sentido, como se indicó, no es dable realizar un análisis de constitucionalidad de las citadas normas por parte de esta Primera Sala, en su carácter de autoaplicativas.

75. No se soslaya que, en el caso, las personas quejosas fueron sujetas a una revisión migratoria que derivó en un procedimiento administrativo (con la consecuente presentación y alojamiento), como si se tratara, efectivamente, de personas migrantes. Sin embargo, a juicio de esta Primera Sala, esta circunstancia exige analizar la indebida aplicación de dichas normas en perjuicio de las personas quejosas y sus consecuencias; **lo cual, constituye un aspecto de legalidad que excede la materia de este recurso, competencia de esta Primera Sala.**

76. De acuerdo con la doctrina jurisprudencial de esta Primera Sala, una cuestión propiamente constitucional se actualiza cuando se exige la tutela del principio de supremacía constitucional para la solución de un caso concreto, en el que se presenta un conflicto interpretativo de la determinación normativa que para ese supuesto otorga la Constitución Política del país, como texto normativo, lo cual implica desentrañar el significado de un elemento normativo o de alguna norma fundamental o de un derecho humano reconocido en algún tratado internacional ratificado por México.

77. En ese sentido, una problemática de constitucionalidad se puede definir, en términos generales, mediante un criterio positivo y otro negativo. De manera positiva, se origina por el ejercicio interpretativo de un elemento o norma constitucional para la resolución del caso, lo cual no debe

entenderse sólo como la interpretación de los preceptos de la Constitución Política del país, sino también de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que México es parte, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1º, párrafo primero, constitucional. El criterio negativo radica en la identificación de su opuesto: la cuestión de legalidad.

78. Por lo tanto, **aquellas cuestiones jurídicas atinentes exclusivamente a determinar la debida o indebida aplicación de una ley o la determinación del sentido de una norma infraconstitucional, se encuadran como cuestiones de legalidad**. Esto no implica que una cuestión de legalidad esté desvinculada de la fuerza protectora de la norma fundamental, pues nuestro texto constitucional establece en sus artículos 14 y 16 el derecho humano a la legalidad, lo cual conlleva a evaluar la debida aplicación de la ley; sin embargo, ello se trata de una violación indirecta a la Constitución que no exige el ejercicio interpretativo de un elemento genuinamente constitucional, sino sólo una referencia en vía de consecuencia[34].

79. En esas condiciones, a juicio de esta Primera Sala, el análisis relativo a la determinación de la debida o indebida aplicación de los artículos 20, fracción VII, 99, 100 y 121 de la Ley de Migración constituye un aspecto de legalidad que excede la materia del presente recurso, competencia de esta Primera Sala; por tanto, se reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento para que realice el análisis respectivo.

---

[34] Sirve de apoyo la tesis de jurisprudencia 1a./J. 63/2010, emitida por esta Primera Sala, de rubro: ***"INTERPRETACIÓN DIRECTA DE NORMAS CONSTITUCIONALES. CRITERIOS POSITIVOS Y NEGATIVOS PARA SU IDENTIFICACIÓN".*** Aprobada por la Primera Sala, en sesión de 07 de julio de 2010.

VI. ESTUDIO DE FONDO

80. Precisada la materia de impugnación se procede al análisis de constitucionalidad. Toda vez que el Tribunal Colegiado levantó el sobreseimiento decretado por el Juzgado de Distrito, esta Primera Sala examinará los argumentos que se relacionan con la inconstitucionalidad de las normas generales materia de impugnación.

81. Por cuestiones metodológicas, esta Primera Sala dividirá su estudio en **cuatro apartados**: ***(i)*** en primer lugar, se analizará brevemente el contexto migratorio en México, incluido el ámbito constitucional del que deriva esta regulación legal y la política migratoria; ***(ii)*** en segundo lugar, se estudiará el planteamiento de las personas quejosas acerca de la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración, que regulan el procedimiento de revisión al transitar dentro del territorio mexicano; ***(iii)*** en tercer lugar, se revisarán los artículos 16, fracción II y 17 de la Ley de Migración que prevén que las personas migrantes deben mostrar la documentación que acredita su situación migratoria y que las autoridades podrán retenerla cuando existan elementos para suponer que es apócrifa; y ***(iv)*** finalmente, se precisarán algunos lineamientos sobre los efectos de la presente resolución.

82. De manera preliminar, esta Primera Sala considera pertinente señalar que, en el presente caso, opera la suplencia de la queja en términos del artículo 79, fracción VII[35], pues las personas quejosas se encuentran en especial situación de vulnerabilidad, ya que son personas indígenas

[35] **Artículo 79.** La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:
[…]
VII. En cualquier materia, en favor de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para su defensa en el juicio.
[….]

mexicanas que enfrentaron un proceso migratorio en nuestro país; tienen poco conocimiento del español; trabajan como personas jornaleras agrícolas; dos de ellas son mujeres, e inclusive una era menor de edad al momento en que ocurrieron los hechos. Por lo tanto, el estudio de los argumentos realizados por las recurrentes se hará supliendo la deficiencia de la queja en los aspectos que correspondan.

A) Contexto de migración en México

83. En principio, debe señalarse que la migración se presenta por múltiples razones; es decir, no siempre se da de manera voluntaria sino también forzada, y puede ser hacia otros países (internacional) o a lo largo del territorio del que son nacionales (interna).

84. De conformidad con la Organización Internacional para las Migraciones (en adelante “OIM”), en dos mil diecinueve el número estimado de personas migrantes internacionales ascendió a 272 millones en todo el mundo (equivalente al 3.5% de la población); siendo que el 52% eran varones y 48% mujeres[36].

85. México es un país de origen, tránsito, destino y retorno de personas migrantes. De acuerdo con la OIM, en dos mil diecinueve México fue el segundo país en el mundo con el índice más alto de personas migrantes residentes en el extranjero (11,8 millones), sólo detrás de la India (17,5 millones)[37].

[36] Organización Internacional para las Migraciones. Informe sobre las migraciones en el mundo 2020. Disponible en línea: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_es.pdf> pág. 3.
[37] *Loc. Cit.*

86. En el referido informe se indica que México también es un importante país de tránsito de las personas migrantes que viajan hacia el norte, hasta la frontera de los Estados Unidos de América[38].

87. Asimismo, dicho informe refiere que, con la mejora de las condiciones económicas y el aumento de los niveles de instrucción en el país, y ante el control más estricto de la inmigración en los Estados Unidos de América, México está pasando a ser cada vez más un país de destino de personas migrantes internacionales, algunas de las cuales se quedan al no poder ingresar a los Estados Unidos de América, como lo tenían previsto[39].

88. Esta dinámica social ha derivado en que México regule la migración internacional, la mayoría de las veces para controlar sus fronteras (**políticas migratorias**).

89. La OIM ha definido las políticas migratorias como "*las leyes y políticas relativas al movimiento de las personas*". En estas políticas incluye: *"[l]os viajes y los movimientos temporales, la inmigración, la emigración, la nacionalidad, los mercados laborales, el desarrollo económico y social, la industria, el comercio, la cohesión social, los servicios sociales, la salud, la educación, la aplicación de la ley, las políticas exteriores y mercantiles y las políticas humanitarias"*[40].

90. En similar sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante: "Corte Interamericana" o "Tribunal Interamericano") ha entendido por política migratoria, aquélla constituida por todo acto,

---

[38] *Ídem.*, p. 110.
[39] *Loc. Cit.*
[40] Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Marco de Gobernanza sobre la Migración (2015), documento C/106/40; y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Mejoramiento de la gobernanza basada en los derechos humanos de la migración internacional (2013), pág. 9.

medida u omisión institucional (leyes, decretos, resoluciones, directrices o actos administrativos) que versa sobre la entrada, salida o permanencia de población nacional o extranjera dentro de su territorio[41].

91. Al respecto, el Tribunal Interamericano ha establecido de manera reiterada que es lícito que los Estados establezcan medidas atinentes al ingreso a su territorio y salida de él con respecto a personas que no sean nacionales suyas, **siempre que dichas políticas sean compatibles con las normas de protección de los derechos humanos**[42].

92. En el caso mexicano, el artículo 2º de la Ley de Migración define la política migratoria del Estado como:

> *"[E]l conjunto de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos determinados que con fundamento en los principios generales y demás preceptos contenidos en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados y convenios internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte y la presente Ley, se plasman en el Reglamento, normas secundarias, diversos programas y acciones concretas para atender el fenómeno migratorio de México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes[…]".*

93. En ese sentido, es claro que la ley que ahora se analiza, se inserta en este concepto de política migratoria.

---

[41] *Cfr*. CoIDH. **Caso Vélez Loor Vs. Panamá.** Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, nota al pie 82, y **Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados**. OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, párr. 163.

[42] *Cfr*. CoIDH. **Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 20143, párr. 350; **Caso Vélez Loor vs. Panamá.** Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párrafo 97, y **Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados**. **Opinión Consultiva OC-18/03** de 17 de septiembre de 2003, párrafo 168.

94. Ahora bien, esta Primera Sala considera importante destacar que la Ley de Migración tiene su fundamento constitucional en los artículos 11 y 73, fracción XVI[43].

95. El artículo 11 constitucional reconoce el derecho a la libertad de tránsito y residencia, el cual implica que toda persona puede entrar o salir del país, viajar por su territorio y mudarse de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, permiso o autorización. Así, conforme a lo dispuesto por la propia Constitución Política del país, esta libertad únicamente podrá limitarse por las resoluciones que emita la autoridad judicial en materia penal o civil, o por la autoridad administrativa de acuerdo con lo previsto en las leyes en materia de emigración, inmigración y salubridad en general, así como sobre personas extranjeras perniciosas residentes en el país.

96. Por su parte, el artículo 73, fracción XVI de la Constitución Política del país faculta al Congreso de la Unión para regular las materias de nacionalidad, condición jurídica de las personas extranjeras, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general.

97. No obstante, es importante tener presente que la facultad conferida al Congreso de la Unión para legislar en materia de migración necesariamente debe ejercerse con pleno respeto a los derechos

[43] "**Artículo 11**. Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país. Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones".
"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: […] XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República […]".

humanos, tal como lo establece el artículo 1º de la Constitución Política del país.

98. Expuesto el contexto migratorio en México, toda vez que el Tribunal Colegiado levantó el sobreseimiento decretado por el Juzgado de Distrito, esta Primera Sala examinará los argumentos que se relacionan con la inconstitucionalidad de las normas generales materia de impugnación.

B) Artículos 97 y 98, primer párrafo, de la Ley de Migración que prevén el procedimiento de revisión migratoria

99. Las personas quejosas impugnan la constitucionalidad de los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración, pues consideran que al facultar a la autoridad migratoria a realizar revisiones dentro del territorio nacional —fuera de los lugares destinados al tránsito internacional de personas— a fin de comprobar la situación migratoria de personas extranjeras, se permite la utilización de **criterios arbitrarios (que resultan discriminatorios)** para distinguir entre personas mexicanas y extranjeras. Asimismo, señalan que los citados artículos **restringen injustificadamente el derecho a la libre circulación y tránsito**.

100. Así, para las personas quejosas los artículos referidos reproducen un imaginario cultural y social mediante el cual constantemente **se discrimina** de manera genérica a toda persona cuya lengua materna sea distinta del español, o cuyas características físicas no correspondan a las que las autoridades consideran de una persona mexicana. Refieren que el procedimiento de revisión migratoria faculta a las autoridades migratorias a realizar detenciones arbitrarias a partir de prejuicios discriminatorios ya que **la ley no contempla parámetros objetivos que les permita distinguir entre personas mexicanas y extranjeras**.

101. Esta Primera Sala considera que son **infundados** dichos argumentos. A fin de explicar la conclusión alcanzada, conviene tener presente el texto de los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración que prevén el procedimiento de revisión migratoria. Dichos artículos establecen:

> ***Artículo 97.*** *Además de los lugares destinados al tránsito internacional de personas establecidos, el Instituto podrá llevar a cabo revisiones de carácter migratorio dentro del territorio nacional a efecto de comprobar la situación migratoria de los extranjeros.*
>
> *La orden por la que se disponga la revisión migratoria deberá estar fundada y motivada; ser expedida por el Instituto y precisar el responsable de la diligencia y el personal asignado para la realización de la misma; la duración de la revisión y la zona geográfica o el lugar en el que se efectuará.*
>
> ***Artículo 98.*** *Si con motivo de la revisión migratoria se detecta que algún extranjero no cuenta con documentos que acrediten su situación migratoria regular en el país, se procederá en los términos del artículo 100 de esta Ley.*
>
> *En caso de detectar niñas, niños o adolescentes migrantes, la autoridad migratoria deberá, en coadyuvancia, notificar inmediatamente a la Procuraduría de Protección y hacer la canalización al Sistema DIF correspondiente. En ningún caso se llevará a cabo la presentación de una niña, niño o adolescente ni se iniciará el Procedimiento Administrativo Migratorio previo a dicha notificación. El Instituto emitirá un acta de canalización en la que conste la notificación a la Procuraduría de Protección y la canalización de la niña, niño o adolescente al Sistema DIF.*
>
> *La presentación de la persona extranjera a cuyo cuidado se encuentren niñas, niños o adolescentes presentes durante la revisión migratoria, se pospondrá hasta el momento en que se apersone la Procuraduría de Protección y se levante el correspondiente oficio de canalización del caso de las niñas, niños o adolescentes de que se trate a la Procuraduría.*
>
> *Si de la revisión migratoria se determina la presentación de una persona extranjera y ésta manifiesta la existencia de niñas, niños o adolescentes a su cargo, quienes derivado de la presentación*

> *de la persona ante el Instituto, pudieran quedar en desamparo, las autoridades migratorias deberán tomar toda la información conducente y notificar inmediatamente a la Procuraduría de Protección para que proceda de conformidad con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.*

102. Así, por cuestiones metodológicas, esta Primera Sala analizará, en primer lugar, el parámetro de regularidad constitucional en torno a los derechos a la libre circulación y tránsito, e igualdad y no discriminación. Posteriormente, procederá al estudio de las normas impugnadas a la luz del citado parámetro, mediante un test de proporcionalidad.

i. Derecho a la libre circulación y tránsito

103. Para esta Primera Sala la libertad de circulación o de tránsito es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona[44]. Este derecho cuenta con al menos cuatro dimensiones: ***(i)*** la libertad de circulación en el territorio nacional; ***(ii)*** la libertad de escoger residencia; ***(iii)*** la libertad de salir de cualquier país, incluso el propio, y ***(iv)*** el derecho a entrar en su propio país.

104. Este derecho se encuentra consagrado en los artículos 11 constitucional, 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los cuales regulan el referido derecho de la siguiente manera:

> **Constitución Política del país**
>
> ***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,*

[44] *Cfr.* Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo. Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C. No. 111, párr. 151, y Corte IDH. Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C. No. 213, párr. 197.

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.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 12.

1. *Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.*
2. *Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.*
3. *Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.*
4. *Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.*

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 22. Derecho de Circulación y de Residencia.

1. *Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.*
2. *Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.*
3. *El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional,*

la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás.

4. *El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público*
5. *Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo.*
6. *El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en la presente Convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley.*
7. *Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la*

legislación de cada Estado y los convenios internacionales.

8. *En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.*
9. *Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros.*

105. Como se advierte de la lectura del artículo 11 de la Constitución Política del país, toda persona cuenta con el derecho de tránsito para poder entrar o salir del país, viajar por su territorio y mudar su residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo conducto u otros requisitos. Sin embargo, este derecho está subordinado a las facultades de las autoridades judiciales, en los casos de responsabilidad criminal o civil, así como de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre migración y salubridad general de la República o sobre personas extranjeras perniciosas residentes en el país.

106. Por su parte, el artículo 12.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que el derecho a la libre circulación y tránsito no puede restringirse, salvo cuando las restricciones se encuentren

previstas en ley, sean necesarias para para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceras personas, y sean compatibles con los demás derechos previstos en el tratado.

107. En similar sentido, el artículo 22.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé que este derecho únicamente puede restringirse en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de las demás personas. Asimismo, el artículo 22.5 del mismo instrumento dispone que ninguna persona puede ser expulsada del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privada del derecho a ingresar en el mismo.

108. En cuanto a las restricciones al derecho bajo análisis, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha estudiado los requisitos del artículo 22.3; esto es, legalidad, necesidad y proporcionalidad, en la medida indispensable en una sociedad democrática[45].

109. Sobre el requisito de legalidad, la Corte Interamericana destacó la importancia de la vigencia de este principio en el establecimiento de una restricción al derecho de salir del país en una sociedad democrática, dada la alta incidencia que dicha restricción tiene en el ejercicio de la libertad personal[46].

[45] *Cfr.* Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Fondo. Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C. No. 111, párr. 123.
[46] *Cfr.* Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. *Ob. Cit.* párr. 124.

110. En cuanto al requisito de necesidad, estableció que es indispensable que las medidas cautelares que afectan la libertad personal y el derecho de circulación tengan un carácter excepcional[47].

111. En cuanto al requisito de proporcionalidad refirió—citando al Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas— que las medidas restrictivas deben ajustarse al principio de proporcionalidad; ser adecuadas para desempeñar su función protectora; ser el instrumento menos perturbador de los que permitan conseguir el resultado deseado, y deben guardar proporción con el interés que debe proteger[48].

112. Asimismo, indicó que este principio debe respetarse no sólo en la ley que defina las restricciones, sino también por las autoridades administrativas y judiciales que la apliquen, y que los Estados deben garantizar que todo procedimiento relativo al ejercicio o restricción de estos derechos se lleve a cabo con celeridad y que se expliquen las razones de la aplicación de medidas restrictivas[49].

113. En esa línea, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, en su Observación General No 27, sobre la libertad de circulación, en relación con el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, estableció que la aplicación de las restricciones permisibles en virtud del párrafo 3 del artículo 12 debe ser compatible con otros derechos consagrados en el Pacto y con los principios fundamentales de igualdad y no discriminación[50].

---

[47] *Cfr.* Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. *Ob. Cit.* párr. 129.
[48] *Cfr.* Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. *Ob. Cit.* párr. 132.
[49] *Loc. Cit.*
[50] Comité DHONU. Observación General No. 27. Libertad de circulación (art. 12): 02/11/99. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, CCPR OBSERVACION GENERAL 27, párrs. 11 y 18.

114. Por otro lado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha referido que este derecho puede ser vulnerado de manera formal o por restricciones *de facto* si el Estado no ha establecido las condiciones ni previsto los medios que permitan ejercerlo[51].

115. En consecuencia, para esta Primera Sala resulta claro que el derecho de circulación y residencia es un derecho protegido por el parámetro de regularidad constitucional y convencional. Sin embargo, como todo derecho, puede estar sujeto a restricciones, de conformidad con los requisitos constitucionales y convencionales.

ii. Derecho de igualdad y no discriminación

116. De conformidad con el artículo 1º constitucional, así como con diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado Mexicano, la discriminación puede generarse por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a quienes están en situaciones diferentes (discriminación directa). Asimismo, la discriminación puede ocurrir cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto (discriminación indirecta).

117. Por lo tanto, tomando en consideración que las personas recurrentes aducen que las normas impugnadas vulneran el derecho a la igualdad y no discriminación, en su dimensión indirecta, esta Primera Sala procede a explicar con mayor énfasis en qué consiste este tipo de discriminación.

[51] Corte IDH. Caso Carvajal Carvajal y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 13 de marzo de 2018. Serie C No. 352, párr. 189.

a. Dimensión indirecta

118. Sobre la discriminación indirecta esta Suprema Corte ha establecido que ésta ocurre cuando las normas y prácticas son aparentemente neutras, pero el resultado de su contenido o aplicación tiene **un impacto desproporcionado en personas o grupos en situación de desventaja histórica, sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable.** Lo anterior se advierte de las siguientes tesis aisladas, de rubro y texto:

> **DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN**. Del derecho a la igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal y en diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por el Estado Mexicano, se desprende que **la discriminación puede generarse no sólo por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a quienes están en situaciones diferentes**; sino que también puede ocurrir indirectamente cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutral ubica a un grupo social específico en clara desventaja frente al resto. **En este sentido, los elementos de la discriminación indirecta son: 1) una norma, criterio o práctica aparentemente neutral; 2) que afecta negativamente de forma desproporcionada a un grupo social; y 3) en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar.** De lo anterior se desprende que, a fin de que un alegato de discriminación indirecta pueda ser acogido, es indispensable la existencia de una situación comparable entre los grupos involucrados. Este ejercicio comparativo debe realizarse en el contexto de cada caso específico, así como acreditarse empíricamente la afectación o desventaja producida en relación con los demás. Por su parte, a fin de liberarse de responsabilidad, el actor acusado de perpetrar el acto discriminatorio debe probar que la norma no tiene sólo una justificación objetiva sino que persigue un fin necesario[52]. (Énfasis añadido)

[52] Tesis de jurisprudencia 1a./J. 100/2017 (10a.). Primera Sala. Registro 2015597. Amparo directo en revisión 4465/2015. Sentencia de 16 de noviembre de 2016. Unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge

DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O NO EXPLÍCITA. SU DETERMINACIÓN REQUIERE EL ANÁLISIS DE FACTORES CONTEXTUALES Y ESTRUCTURALES. El parámetro de regularidad constitucional del derecho a la igualdad y a la no discriminación reconoce que **esta última ocurre no sólo cuando las normas, las políticas, las prácticas y los programas invocan explícitamente un factor prohibido de discriminación –categoría sospechosa–, sino también cuando éstas son aparentemente neutras, pero el resultado de su contenido o aplicación genera un impacto desproporcionado en personas o grupos en situación de desventaja histórica, sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable**. Ahora bien, para poder establecer que una norma o política pública que no contempla una distinción, restricción o exclusión explícita sí genera un efecto discriminatorio en una persona, por el lugar que ocupa en el orden social o al pertenecer a determinado grupo social –con el consecuente menoscabo o anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos o libertades fundamentales–, es necesario introducir factores contextuales o estructurales en el análisis de la discriminación, ubicándose entre estos factores las relaciones de subordinación en torno al género, la identidad sexo-genérica, la orientación sexual, la clase o la **pertenencia étnica**; las prácticas sociales y culturales que asignan distinto valor a ciertas actividades en tanto son realizadas por grupos históricamente desaventajados, y las condiciones socioeconómicas. Estos factores pueden condicionar que una ley o política pública –aunque se encuentre expresada en términos neutrales y sin incluir una distinción o restricción explícita basada en el sexo, el género, la orientación sexual, la raza, la pertenencia étnica, entre otros– finalmente provoque una diferencia de trato irrazonable, injusta o injustificable de acuerdo con la situación que ocupen las personas dentro de la estructura social[53]. (Énfasis añadido).

Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Secretario: José Ignacio Morales Simón.

[53] Tesis de jurisprudencia 1a. CCLXXXIII/2014 (10a.). Primera Sala. Registro 2006962. Amparo en revisión 152/2013. Sentencia de 23 de abril de 2014. Mayoría de cuatro votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente). Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Secretarios: Karla I. Quintana Osuna y David García Sarubbi.

119. Por su parte, la Convención Interamericana Contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia[54] indica que por discriminación indirecta se entiende:

> *[...] [L]a que se produce en la esfera pública o privada, cuando una disposición, un criterio o una práctica, aparentemente neutro es susceptible de implicar una desventaja particular para las personas que pertenecen a un grupo específico, o los pone en desventaja, a menos que dicha disposición, criterio o práctica tenga un objetivo o justificación razonable y legítimo a la luz del derecho internacional de los derechos humanos".*

120. En similar sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que:

> *[...] [U]na violación del derecho a la igualdad y no discriminación se produce también ante situaciones y casos de discriminación indirecta reflejada en el impacto desproporcionado de normas, acciones, políticas o en otras medidas que, aun cuando sean o parezcan ser neutrales en su formulación, o tengan un alcance general y no diferenciado, produzcan efectos negativos para ciertos grupos vulnerables*[55].

121. En ese sentido, para el Tribunal Interamericano los Estados deben abstenerse de realizar acciones que vayan dirigidas, directa o **indirectamente**, a crear situaciones de discriminación de *jure* o de ***facto***, y están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas[56].

---

[54] Ratificada por México el 21 de enero de 2020. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de febrero de 2020.

[55] CoIDH. Caso **Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana**. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012, párr. 235.

[56] *Cfr.* CoIDH. **Caso Veliz Franco y otros Vs. Guatemala**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2014. Serie C No. 277, párr. 206, y Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, párr. 104.

122. Como se puede observar de los criterios transcritos, para tener por actualizada una discriminación normativa indirecta se debe acreditar: ***(i)*** la existencia de una norma o criterio aparentemente neutral, y ***(ii)*** que esa norma afecte negativamente o de forma desproporcionada a un grupo social en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar.

b. Discriminación por motivos raciales

123. En el caso, las personas quejosas señalan que los artículos impugnados no contemplan parámetros objetivos que permita a las autoridades distinguir entre personas mexicanas y extranjeras, lo que, indican, genera que al momento en que se aplica la ley se incurra en discriminación motivada por prejuicios raciales.

124. Al respecto, conviene traer a cuenta la definición que brinda la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial[57], en su artículo 1º, sobre la discriminación racial:

> *"Toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública".*

125. Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha hecho referencia a **prácticas basadas en perfiles raciales**, definiéndolas como "*los interrogatorios, las detenciones y los cacheos basados de facto exclusivamente en el aspecto físico del individuo, su*

[57] El Estado Mexicana ratificó esta Convención el 14 de diciembre de 2001, y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 03 de mayo de 2002.

color, sus rasgos faciales, su pertenencia a un grupo racial o étnico, o cualquier otra categorización que pueda hacerle particularmente sospechoso"[58].

126. Sobre este aspecto de discriminación racial, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en diversos asuntos. Por ejemplo, en el **Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas vs. República Dominicana**. En dicho asunto dieciocho personas fueron expulsadas de República Dominicana hacia al territorio de Haití. La Corte Interamericana señaló que esto se dio en un contexto de expulsiones colectivas de personas que afectaba específicamente a personas consideradas como haitianas, **siendo las características fenotípicas y el color de piel elementos determinantes al momento de seleccionar a las personas que iban a ser detenidas y posteriormente expulsadas**[59].

127. El Tribunal Interamericano advirtió la existencia de un patrón sistemático de expulsiones, inclusive mediante actos colectivos o procedimientos que no implicaban un análisis individualizado de haitianos y personas de ascendencia haitiana, la cual obedecía a una concepción discriminatoria.

128. Adicionalmente**, apuntó que lo anterior afectaba de igual manera a personas nacionales y extranjeras**, documentadas e indocumentadas, ya que de los hechos del caso se desprendía que algunas de las víctimas sí contaban con documentación oficial y de identidad, siendo que las autoridades dominicanas revisaron, retuvieron y destruyeron su documentación.

---

[58] Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Recomendación general XXXI sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal, UN Doc. A/60/18, 2005, obs. 20.

[59] CoIDH. **Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párr. 171.

129. La Corte Interamericana agregó que la privación de la libertad de las víctimas, las cuales **fueron detenidas en la calle o en su domicilio, indicaba una presunción por parte de los agentes estatales de que, por sus características físicas**, las víctimas debían pertenecer al grupo de personas haitianas o dominicanas de origen o ascendencia haitiana, lo cual resultaba manifiestamente **irrazonable y arbitrario**[60]. Por ello, declaró que la República Dominicana violó el derecho a la libertad personal de las víctimas **en relación con la obligación de respetar los derechos sin discriminación**[61].

130. Por otro lado, en el **Caso Acosta Martínez y otros vs. Argentina**, el Tribunal Interamericano declaró la violación a la libertad personal, **en relación con el derecho de igualdad y no discriminación**, al considerar que la privación de la libertad de la víctima, una persona afrodescendiente, fue ilegal, arbitraria y discriminatoria, esto en un contexto de violencia policial por racismo y discriminación en contra de personas afrodescendientes[62].

131. En dicho caso, los agentes policiales justificaron la detención de la víctima en un supuesto estado de ebriedad con base en una regulación ambigua e indeterminada[63]. La Corte Interamericana señaló que, **al utilizar una normativa tan amplia, en realidad se encubrió la**

---

[60] *Ídem.*, párr. 368 y 403. En dicho asunto la Corte Interamericana utilizó como prueba el peritaje de Pablo Ceriani Cernadas, quien refirió que el término perfiles raciales "tiene que ver […] sobre todo cuando se mira ese uso de perfiles en términos negativos, tiene que ver con el programa, práctica, política, medidas concretas por el cual fuerzas de seguridad generales, en este caso podemos hablar de fuerzas de seguridad en el ámbito con competencia en el ámbito migratorio, establecen explícita o implícitamente para el accionar sobre todo de medidas de investigación y control, en este caso de control o verificación de infracciones migratorias, determinados criterios basados en, puede ser origen étnico, o el idioma, la nacionalidad de origen de una persona para una justificación razonable y objetiva para vencer ese tipo de mecanismos de control que tienen luego toda una serie de impactos negativos, no sólo para las personas migrantes, sino para la sociedad" (nota al pie número 438).

[61] *Ídem*, párr. 404.

[62] CoIDH. **Caso Acosta Martínez y otros Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas.** Sentencia de 31 de agosto de 2020. Serie C No. 410.

[63] En específico, el Edicto de Ebriedad y otras Intoxicaciones señalaba como conducta sancionable con multa y arresto encontrarse "en completo estado de ebriedad". La Corte Interamericana apuntó que además de ser ambigua e indeterminada, dejaba un amplio margen de discrecionalidad para su aplicación por parte de las autoridades.

utilización de un perfil racial como motivo principal para su detención y, por consiguiente, se puso de manifiesto la arbitrariedad de su privación de libertad[64].

132. En ese sentido, indicó que la detención, **se basó en el uso de estereotipos raciales y en una legislación que no cumplía con los estándares convencionales**. Más específicamente, estableció que "*la **amplitud normativa** que regulaba las facultades policiales para detener personas por la comisión de contravenciones **permitió la aplicación de perfiles raciales y de detenciones basadas en prácticas discriminatorias***"[65].

133. En dicho asunto la Corte Interamericana señaló que el establecimiento de perfiles raciales se refiere a la "*práctica de los agentes de policía y otros funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de basarse, en uno u otro grado, en la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico como motivo para someter a las personas a actividades de investigación o para determinar si una persona realiza actividades delictivas*"[66].

134. Asimismo, a manera de referencia, destaca la resolución del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso **Timishev V. Rusia**. En dicho asunto, el tribunal europeo observó una situación de discriminación por perfiles raciales de chechenos e ingushes en los puntos de control de la carretera entre Nalchik y Grozny; lugar en que a la víctima le fue prohibido el paso por su origen étnico.

---

[64] *Ídem*, párr. 100.
[65] CoIDH. **Caso Acosta Martínez y otros Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas.** Sentencia de 31 de agosto de 2020. Serie C No. 410, párr. 102.
[66] *Ídem*., párr. 96, citando al Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Durban, 2001, párr. 72.

135. El tribunal **determinó la violación al derecho de libre circulación porque indicó que la restricción a dicho derecho había operado de manera discriminatoria por motivos raciales**[67]. Añadió que *"ninguna diferencia de trato con base exclusivamente o en grado decisivo en el origen étnico de una persona puede justificarse objetivamente en una sociedad democrática basada en los principios del pluralismo y el respeto de las diferentes culturas"*[68].

136. Por otra parte, sobre el caso específico de **controles migratorios**, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas ha establecido que, si bien es legítimo efectuar controles de identidad de manera general con miras a controlar la inmigración irregular, **las meras características físicas o étnicas de las personas objeto de los mismos no deben ser tomadas en consideración como indicios de su posible situación irregular en el país.** Indicó que lo contrario no sólo afectaría negativamente la dignidad de las personas, sino que además contribuiría a la propagación de actitudes xenófobas entre la población en general y sería contradictorio con una política efectiva de lucha contra la discriminación racial[69].

137. Asimismo, destaca lo subrayado por el Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia en su Informe del 2015:

> *"Los agentes de policía y* ***de inmigración*** *y los funcionarios de prisiones a menudo* ***actúan basándose en perfiles raciales y étnicos, en muchas formas distintas y perniciosas. También puede suceder que las políticas oficiales faciliten prácticas discrecionales que***

[67] Derecho reconocido en el artículo 14 de la Convención Europea de Derechos Humanos, en conexión con el artículo 2 del Protocolo No. 4.
[68] TEDH. **Timishev V. Rusia**. Solicitudes Nos. 55762/00 y 55974/00. Sentencia del 13 de diciembre de 2005, párr. 58.
[69] Comité de Derechos Humanos, Dictamen. Comunicación No 1493/2006, presentada por Rosalind Williams Lecraft, Estado Parte: España. Fecha de aprobación: 27 de julio de 2009; párr. 7.2. Consultado en http://www.icab.cat/files/242-167298-DOCUMENTO/Dictamen-ONU-Williams1.pdf

> ***permiten que las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley dirijan selectivamente sus actuaciones hacia grupos o personas basándose en el color de su piel, en su vestimenta, en su vello facial o en el idioma que hablan***. *A veces también existe un sesgo implícito que motiva la utilización de criterios raciales y étnicos en la actuación de las fuerzas del orden. Aunque algunos estudios han demostrado la ineficacia de la utilización de perfiles raciales y étnica, los funcionarios siguen recurriendo a esa práctica. Una de sus manifestaciones es la práctica de la interceptación y cacheo o la interceptación e* ***identificación especialmente dirigidas contra minorías.*** *Esta práctica tiene como resultado un número desproporcionadamente alto de actuaciones contra esas poblaciones a menudo vulnerables"* [70]

138. De lo anteriormente expuesto esta Primera Sala advierte que las normas que permiten una alta discrecionalidad a las autoridades que ejecutan funciones de detención cuando llevan a cabo sus funciones de control migratorio, suelen traducirse en violaciones al derecho a la igualdad y no discriminación por motivos raciales.

139. Derivado de lo anterior, a fin de analizar si las normas cuya constitucionalidad se impugna son violatorias del derecho a la libertad de tránsito y a la igualdad y no discriminación, bajo su vertiente indirecta, resulta necesario realizar un estudio bajo un test de proporcionalidad, pues sólo de esta manera podrá determinarse si dichas normas persiguen un fin constitucionalmente válido, son idóneas para el cumplimiento de tal fin y si son las medidas menos lesivas para alcanzar la finalidad pretendida.

[70] Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Sr. Mutuma Ruteere, UN Doc. A/HRC/29/46, 20 de abril de 2015, párr. 16.

iii. Test de proporcionalidad

140. A fin de proceder a verificar la constitucionalidad de la medida legislativa, debe atenderse a la metodología descrita por esta Primera Sala en la tesis CCLXIII/2016 (10a), la cual debe efectuarse en dos etapas. En la primera se debe determinar si la medida efectivamente restringe los derechos humanos señalados por las personas recurrentes, para lo cual es necesario establecer *prima facie* cuáles son las conductas cubiertas por ese derecho. En caso de no superar esta etapa; es decir, de concluir que la medida legislativa no incide en las conductas cubiertas por el derecho humano, se debe declarar su constitucionalidad[71].

141. Sin embargo, si esa primera fase de escrutinio es superada (por concluir que la norma impugnada sí incide en el derecho humano) debe procederse a la segunda etapa: la calificación de la medida a través del test de proporcionalidad (dada la naturaleza de principios que tienen los derechos, cuya colisión debe ser resuelta a través de ese método). Para ello, es necesario calificar si la medida legislativa ***(i)*** persigue un fin constitucionalmente válido, ***(ii)*** es idónea para alcanzar el fin pretendido, ***(iii)*** de las vías idóneas existentes para la consecución del fin, es la menos lesiva, y ***(iv)*** el grado de realización del fin sea mayor al de la afectación del derecho en juego. Superado el test, la medida legislativa podrá calificarse como constitucional y el derecho deberá ceder en su alcance ante ella y, viceversa, de no superarlo el derecho debe permanecer intocado.

[71] Tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.) de rubro y texto: **“TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL”**. Noviembre de 2016. Décima Época. Registro: 2013156. Derivada del amparo en revisión 237/2014. Fallado el 4 de noviembre de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

142. En el caso, se advierte que los artículos impugnados facultan a la autoridad migratoria a realizar una revisión (acto de molestia) en cualquier momento y en zonas diferentes a las de ingreso y salida del país; esto es, **se otorgan atribuciones a la autoridad migratoria para limitar, dentro del territorio nacional, el derecho a la libre circulación y tránsito** consagrado en los artículos 11 constitucional, 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (previamente transcritos).

143. En ese sentido, es viable concluir que la norma impugnada sí incide en el contenido de un derecho humano, pues, como se señaló, implica un límite o una restricción al derecho a circular libremente dentro del territorio nacional. Por lo tanto, al cumplirse con la primera fase del escrutinio, debe atenderse a los elementos de un test de proporcionalidad; es decir, analizar si la medida, persigue una finalidad legítima, es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto[72].

144. La primera condición para que la restricción a un derecho sea **legítima** es que esta se establezca en una ley sentido formal y material. Al respecto, la Corte Interamericana estableció en el caso **Ricardo Canese vs. Paraguay** que sólo mediante esta reserva de ley se evita que las personas encargadas de aplicar la norma *"actúen de manera arbitraria y discrecional realizando interpretaciones extensivas de la restricción, particularmente indeseable cuando se trata de medidas que afectan severamente bienes fundamentales, como la libertad"*[73].

---

[72] *Cfr*. Tesis aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.), de rubro: "***TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL***". Primera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Registro 2013156. Amparo en revisión 237/2014. Sentencia de 4 de noviembre de 2015. Resuelta por mayoría de cuatro votos, de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular.

[73] CoIDH. **Caso Ricardo Canese vs. Paraguay.** Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 125.

145. **Este requisito se satisface**, pues las medidas legislativas cuestionadas están previstas en ley formal y material. La Ley de Migración fue expedida por el Congreso de la Unión y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de mayo de dos mil once. Además, de su lectura se advierte que tales artículos reúnen las características que toda norma jurídica debe satisfacer: ser general, abstracta e impersonal[74].

146. En efecto, se observa que, mediante la promulgación de dicha ley, se establecieron facultades de control, verificación y revisión migratoria a cargo del Instituto Nacional de Migración. Entre estas facultades se encuentra la instauración del procedimiento administrativo migratorio, el cual comprende el control migratorio, consistente en la revisión de documentación de personas que pretendan internarse en el país; asimismo, se contempla 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.

147. Ahora bien, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la grada de finalidad legítima presupone, además, la idea de que **no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho**. Por el contrario, exige que la medida cuya

---

[74] *Cfr*. Tesis de jurisprudencia P./J. 23/99, de rubro: ***"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL"*** Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Registro 194260. Acción de inconstitucionalidad 4/98. Sentencia de 28 de mayo de 1998. Mayoría de ocho votos. Disidentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: Guadalupe M. Ortiz Blanco y Miguel Ángel Ramírez González.

constitucionalidad se cuestiona resulte acorde a la Constitución Política del país y a los tratados internacionales de los que México sea parte[75].

148. Al respecto, esta Primera Sala observa que las disposiciones legislativas impugnadas **están encaminadas a regular una cuestión de orden público**; esto es, el cumplimiento de las condiciones de ingreso y salida de las personas extranjeras, además de lo relativo a su estancia legal en el país[76].

149. En ese sentido, se considera que la medida en cuestión **persigue una finalidad legítima**, pues lo anterior se encuentra previsto expresamente en los artículos 11 de la Constitución Política del país, 12.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 22.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

150. En efecto, el artículo 11 de la Constitución Política del país establece que el derecho a la circulación y tránsito **puede restringirse por las autoridades administrativas a partir de las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República**, o sobre personas extranjeras perniciosas residentes en el país; mientras que los artículos 12.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 22.4 de la Convención

---

[75] Tesis asilada 1ª. CCLXV/2016 (10a.), de rubro: ***"PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA"*** Primera Sala, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Registro 2013143. Amparo en revisión 237/2014. Sentencia de 04 de noviembre de 2015. Mayoría de cuatro votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Secretarios: Arturo Bárcena Zubieta y Ana María Ibarra Olguín.

[76] *Cfr.* **Ley de Migración**:

Artículo 1. Las disposiciones de esta Ley son de **orden público** y de observancia general en toda la República y tienen por objeto **regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros** al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y **el tránsito y la estancia de los extranjeros** en el mismo, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales.

Americana sobre Derechos Humanos **establecen que este derecho puede ser restringido por razones de interés público**[77].

151. Por lo tanto, al tratarse de una norma que faculta a restringir el derecho a la circulación, con el objeto de realizar actos de molestia dentro del territorio nacional a fin de verificar la situación migratoria regular de las personas extranjeras, es claro que se enmarca en la posibilidad expresamente prevista por la Constitución y los tratados internacionales de los que México es parte.

152. Así, una vez que se ha comprobado que la norma persigue una finalidad constitucionalmente válida, **debe analizarse si la misma resulta idónea** para lograr tal fin.

153. Esta Primera Sala ha señalado que la verificación de la grada de idoneidad implica analizar si la medida impugnada es un medio adecuado para alcanzar los fines perseguidos por la autoridad legislativa. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha

---

[77] *Cfr.* **Constitución Política del país**
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** […].
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
12. 1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.
[…]
3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el **orden público**, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.
Convención Americana sobre Derechos Humanos
Artículo 22. **Derecho de Circulación y de Residencia**
1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.
[…]
4. El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de **interés público**".

afectación, siendo suficiente que la medida contribuya *en algún modo* y *en algún grado* a lograr el propósito que busca el poder legislativo[78].

154. Esta Primera Sala advierte que, mediante el procedimiento de revisión migratoria en lugares distintos a los destinados al tránsito internacional de personas, la autoridad migratoria puede realizar acciones para identificar a alguna persona en situación migratoria irregular en el país e iniciar el procedimiento administrativo correspondiente.

155. Por lo tanto, es dable afirmar que a través de **dicha medida se alcanza la finalidad legítima de observar el cumplimiento de las condiciones de ingreso y salida de las personas extranjeras, además de lo relativo a su estancia legal en el país.**

156. De esta manera, dado que la norma impugnada sí contribuye en algún modo y en algún grado a cumplir con la finalidad prevista por el legislativo, **debe procederse entonces a verificar si es la única medida o si existen otras que afecten en menor grado el derecho a la libre circulación en el país (grada de necesidad)**.

157. Esta Suprema Corte ha establecido que la grada de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen **con menor intensidad el derecho afectado**[79].

---

[78] *Cfr.* Tesis aislada 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), de rubro: ***"SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA"***, Primera Sala, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Registro 2013152. Amparo en revisión 237/2014. Sentencia de 04 de noviembre de 2015. Mayoría de cuatro votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Secretarios: Arturo Bárcena Zubieta y Ana María Ibarra Olguín.

[79] *Cfr.* Tesis aislada 1a. CCLXX/2016 (10a.), de rubro: ***"TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA"***. Amparo

158. Para ahondar en el estudio de este requisito, esta Primera Sala considera indispensable analizar la afectación que la figura jurídica de revisión migratoria generó en las personas quejosas. En particular, se atenderá a los conceptos de violación en los que refieren que los artículos bajo análisis reproducen un imaginario cultural y social mediante el cual constantemente se discrimina de manera genérica a toda persona cuya lengua materna sea distinta del español, o cuyas características físicas no correspondan a las que las autoridades consideran de una persona mexicana.

159. Previamente se indicó que en términos de los artículos 12.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 22.3 de la Convención Americana sobre Derechos humanos, el derecho de libre circulación y tránsito puede restringirse únicamente cuando la restricción esté prevista en una ley, sea necesaria para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertad de terceros, y **sea compatible con los demás derechos previstos en ambos tratados**.

160. Sobre este particular, cobra especial relevancia lo establecido por el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, en su Observación General No. 27 respecto a que las restricciones a la libertad de circulación y tránsito **deben ser compatibles con el principio fundamental de igualdad y no discriminación**[80].

---

en revisión 237/2014. Sentencia de 04 de noviembre de 2015. . Mayoría de cuatro votos de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Secretarios: Arturo Bárcena Zubieta y Ana María Ibarra Olguín.

[80] Comité DHONU. Observación General No. 27. Libertad de circulación (art. 12): 02/11/99. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, CCPR OBSERVACION GENERAL 27, párrs. 11 y 18.

161. Las personas quejosas refieren que la discriminación generada por los referidos artículos se actualiza al momento en que estos son aplicados por la autoridad migratoria ya que éstos les afectan de manera desproporcionada, dada la ausencia de parámetros objetivos para distinguir a personas mexicanas de las extranjeras. En virtud de lo anterior, en las siguientes líneas se analiza si dicha circunstancia actualiza una discriminación indirecta en su perjuicio.

162. Como se refirió previamente, para tener por actualizada una discriminación normativa indirecta se debe acreditar: ***(i)*** la existencia de una norma o criterio aparentemente neutral, y ***(ii)*** que afecte negativamente de forma desproporcionada a un grupo social en comparación con otros que se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar.

163. De la lectura de los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración se desprende la facultad de la autoridad migratoria para realizar una revisión (acto de molestia) en cualquier momento y en zonas diferentes a las de ingreso y salida del país; esto es, se otorgan atribuciones a la autoridad migratoria para limitar, dentro del territorio nacional, el derecho a la libre circulación y tránsito. Asimismo, dichos artículos establecen que cuando se detecta alguna persona extranjera en situación irregular se procederá en términos del artículo 100 del mismo ordenamiento[81].

164. Esta Primera Sala observa que la norma referida **es aparentemente neutra**, pues cumple las características de ser abstracta e impersonal, toda vez que va dirigida a todas las personas migrantes que se encuentren dentro del territorio nacional.

[81] **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".

165. Respecto al segundo requisito, procede analizar si dicha cuestión tiene un impacto desproporcionado en algún sector o grupo social. Para tal efecto, es necesario analizar si ésta dispone de parámetros objetivos que permitan a las autoridades migratorias ejercer las atribuciones conferidas en los artículos impugnados sin afectar de manera desproporcionada a algún grupo o sector en particular.

166. El artículo 97 de la Ley de Migración establece que la revisión migratoria debe: ***(i)*** estar fundada y motivada; ***(ii)*** ser expedida por el Instituto Nacional de Migración, y ***(iii)*** precisar a la persona responsable de la diligencia, el personal asignado para la realización de la misma, la duración de la revisión y la zona geográfica o lugar en el que se efectuará. A continuación, se procede a analizar cada requisito.

167. En relación con el requisito de que la orden se realice por **autoridad competente**, la Ley de Migración dispone en sus artículos 19 y 20 que el Instituto Nacional de Migración es el órgano desconcentrado encargado de la ejecución, control y supervisión de los actos en el ámbito migratorio y que, para ello, tiene facultades de revisión y verificación migratoria[82].

168. Las disposiciones generales emitidas por las propias autoridades migratorias disponen que las personas servidoras públicas facultadas para autorizar y ordenar esos actos son las siguientes: ***(i)*** Delegados Federales; ***(ii)*** Subdelegados Federales; ***(iii)*** Delegados Locales; ***(iv)***

[82] **Artículo 19**. El Instituto es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, que tiene por objeto la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia, con base en los lineamientos que expida la misma Secretaría.
Artículo 20. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria: […] II. Vigilar la entrada y salida de personas al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y revisar su documentación.

Subdelegados locales, y ***(v)*** Subdirector de control y verificación migratoria[83].

169. Lo anterior cobra especial relevancia porque éstas son las únicas autoridades facultadas para realizar revisiones migratorias. En ese sentido, no sería admisible que autoridades de seguridad pública o de fuerzas armadas ejecuten funciones de verificación o revisión, pues éstas son incompetentes para ello. En términos del artículo 96 de Ley de Migración, dichas autoridades únicamente pueden colaborar con el Instituto cuando éste así lo solicite, sin que ello implique que puedan realizar de forma independiente funciones de control, verificación y revisión migratoria.

170. Respecto a la exigencia de **fundamentación y motivación,** la Segunda Sala de esta Suprema Corte ha señalado que, tratándose de actos administrativos, ésta se cumple cuando: ***(i)*** se expresan con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tomado en consideración para su emisión, y ***(ii)*** el caso concreto configura las hipótesis normativas de los preceptos legales aplicados[84].

171. Lo anterior implica señalar las **circunstancias objetivas** por las que se consideró que se actualizó el supuesto descrito en la ley. Por el contrario, **la falta de tales elementos constituye un acto autoritario que deja a las personas en estado de indefensión.**

---

[83] Así se desprende 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 Migración"*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2012. Disponible en línea: <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5277359&fecha=13/11/2012>

[84] **Contradicción de Tesis 10/2000-SS**. Resuelta el 02 de junio de 2000. Segunda Sala. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano (Ponente), José Vicente Aguinaco Alemán y Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ausente el Ministro Juan Díaz Romero.

172. En similar sentido se pronunció la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el **Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela** al indicar que *"la argumentación de los actos administrativos debe permitir conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó la autoridad para tomar su decisión, de manera clara y expresa a fin de descartar cualquier indicio de arbitrariedad*[85]*".*

173. Ahora bien, para verificar el cumplimiento de tal exigencia en el caso de la revisión migratoria, la orden de revisión **debe indicar su duración**, pues se trata de un acto que, al no tener un objeto determinado, debe limitarse temporalmente. Asimismo, debe hacerse **constar expresamente quiénes son las personas responsables y asignadas para la ejecución de la diligencia**.

174. Esta exigencia de fundamentación y motivación requiere que las autoridades migratorias atiendan a **parámetros objetivos** para sustentar sus decisiones. Sobre este punto, de acuerdo con el artículo 213 del Reglamento de la Ley de Migración, el procedimiento de revisión migratoria, en adición al artículo 97 referido, debe cumplir con lo siguiente:

> *"**Artículo 213**.*
> *I. El servidor público que realice la revisión migratoria que corresponda deberá contar con una orden de revisión y un oficio de comisión, ambos debidamente fundados y motivados, y en los cuales se hará constar la fecha, el objeto del acto de la revisión, su duración y la zona geográfica o el lugar en el que se efectuará, así como nombre, firma y cargo del servidor público que lo expide, y*
>
> *II. El personal comisionado deberá identificarse ante las personas a las que se les realice la revisión migratoria.*

[85] Corte IDH. Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 01 de julio de 2011. Serie C No. 227, párrafo 118.

> *De toda revisión migratoria, el personal comisionado deberá rendir un informe a la autoridad que la ordenó, en el cual se harán constar la descripción del lugar en que se practicó y se deberá hacer una narración de los hechos.*
>
> *Los servidores públicos que realicen el procedimiento de revisión migratoria deberán invariablemente sujetar su actuación a los principios a que hace referencia el artículo 22 de la Ley".*

175. En términos de dicho artículo, para realizar la revisión migratoria es necesario contar con **una orden revisión migratoria, así como un oficio de comisión, ambas debidamente fundadas y motivadas**. En relación con el informe a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo transcrito, el artículo 201 del mismo ordenamiento legal, establece:

> *"**Artículo 201**.*
> *De toda visita de verificación o revisión migratoria, además del acta circunstanciada que proceda respecto de la visita de verificación, el personal comisionado deberá rendir un informe a la autoridad migratoria que ordenó la comisión, en el cual se hará constar: **I. La descripción física del inmueble; II. El lugar o zona geográfica; III. El domicilio completo y colindancia del inmueble; IV. En su caso, la razón social de los negocios que se encuentren cercanos al inmueble; V. La descripción de los hechos más relevantes, y VI. Las impresiones fotográficas del lugar, en los casos que sea posible".***

176. Adicionalmente, el artículo 22 de la Ley dispone que la actuación de los servidores públicos del Instituto se sujetará, invariablemente, a los principios **de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos** reconocidos en la Constitución y la Ley de Migración (entre ellos, el de igualdad y no discriminación).

177. Dichos requisitos, en su conjunto, **están orientados a limitar la actuación de las autoridades que intervienen en las diligencias, así**

como a darle seguridad jurídica a la persona contra la que se ejercen. Como lo ha señalado esta Suprema Corte, la constancia expresa y escrita de tales particularidades permite tener claridad de que dichas atribuciones se ejercen únicamente para el fin estrictamente pretendido y, en caso de que no sea así, que las personas puedan defenderse en contra de tales actos[86].

178. En ese sentido, el requisito de fundamentación y motivación, en el que se expresen las razones y fundamentos que llevaron a la autoridad administrativa competente a emitir una orden de revisión migratoria resulta de suma relevancia, pues sólo de esa manera se podrá constatar que se realizará con base en criterios objetivos y razonables y, en consecuencia, ausentes de discriminación.

179. Lo anterior se refuerza si se toma en cuenta la composición pluricultural del país, sustentada en sus pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, quienes conforme al artículo 2º constitucional, tienen derecho a conservar sus lenguas y tradiciones, lo que da lugar a que, en muchas ocasiones, como en el presente caso, las personas mexicanas no hablen español o lo hablen muy poco.

180. En ese sentido, de no atender a criterios objetivos, el actuar de la autoridad migratoria resultaría discriminatorio, pues se podría sustentar en aspectos raciales, lo cual vulneraría a su vez el derecho de toda persona mexicana a circular libremente por el territorio nacional, de conformidad con el artículo 11 constitucional[87].

---

[86] **Contradicción de Tesis 10/2000-SS**. Resuelta el 02 de junio de 2000. Segunda Sala. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano (Ponente), José Vicente Aguinaco Alemán y Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ausente el Ministro Juan Díaz Romero.

[87] Según datos del INEGI, en 2015, más de 25 millones de personas mexicanas se reconocieron como indígenas Asimismo, de acuerdo con datos del 2020, en México existen 68 lenguas indígenas, con 364 variantes, las cuales son habladas por 7 millones 364 mil 645 personas, lo que representa el 6.1% de la población total del país. Respecto a las personas afromexicanas, que se identificaron a 2 millones 576,213 personas que se

181. En efecto, esta Primera Sala recuerda que en el caso, las personas quejosas: ***(i)*** son personas de la etnia tzeltal de Chiapas, ***(ii)*** no hablan suficiente español, ***(iii)*** son jornaleros agrícolas cuya principal fuente de trabajo se encuentra en los estados del Norte del país y ***(iv)*** tienen una apariencia física que coincide con la de una persona extranjera de acuerdo con el imaginario de las autoridades responsables, pues conforme a los hechos narrados en la presente ejecutoria, estas características fueron las que impactaron en que las autoridades migratorias les detuvieran.

182. Al respecto, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en los informes periódicos 18º a 21º del veintinueve de agosto de dos mil diecinueve, apuntó que, a pesar de las medidas adoptadas por el Estado mexicano, **los pueblos indígenas continúan siendo afectados por la discriminación racial,** lo cual se manifiesta en los altos índices de pobreza y marginación, y las dificultades que enfrentan para acceder al trabajo, educación y servicio de salud adecuados[88].

183. Adicionalmente, **apuntó la situación del uso generalizado de prácticas de perfilamiento racial por parte de las autoridades migratorias, las cuales han generado detenciones arbitrarias y devoluciones sistemáticas sin la asesoría legal adecuada**[89].

184. Por otro lado, de la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) de 2017, destaca que 49.3% de las personas indígenas de doce años y más perciben que sus derechos son poco o nada respetados. Asimismo,

---

reconocen como afromexicanas, lo cual representa el 2% de la población total del país (Encuesta Intercensal 2015 del INEGI; Censo de Población y Vivienda 2020).

[88] Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Observaciones finales sobre los informes periódicos 18º a 21º combinados de México. 29 de agosto de 2019. CERD/C/MEX/CO/18-21, párr. 18. Disponible en línea: <https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/MEX/CERD_C_MEX_CO_18-21_36936_S.pdf>

[89] *Loc. Cit.*

el 29.2% declaró haber experimentado al menos un incidente de negación de derechos en los últimos cinco años[90].

185. En ese sentido, esta Primera Sala considera que, tal como lo ha señalado el Comité de Derechos Humanos, es legítimo efectuar controles de identidad a fin de verificar la inmigración irregular; sin embargo, en el marco de estos controles las autoridades migratorias no pueden considerar las características físicas o étnicas de las personas como indicios de su posible situación irregular en el país[91].

186. Por lo anterior, a juicio de esta Primera Sala es indispensable que las autoridades migratorias, al momento de realizar las revisiones migratorias, conozcan dicho contexto y que, como se ha mencionado, empleen criterios claros y objetivos para iniciar un procedimiento administrativo en contra de una persona extranjera. Lo anterior, pues conforme al propio parámetro normativo establecido tanto por la Ley de Migración, como por el Reglamento de la citada ley, el personal migratorio se encuentra obligado a respetar los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales, entre los cuales se encuentra el derecho a la igualdad y no discriminación, así como el derecho de toda persona mexicana a circular libremente por el territorio nacional (sin necesidad de portar o mostrar ningún documento de identidad).

187. En efecto, de la lectura de la legislación de migración y su reglamento es posible advertir que las revisiones migratorias tienen la finalidad de verificar que las personas en contexto de migración internacional

[90] INEGI. (2017). Encuesta Nacional sobre Discriminación ENADIS 2017 [Base de datos]. https://www.inegi.org.mx/programas/enadis/2017/default.html#Microdatos

[91] Comité de Derechos Humanos, Dictamen. Comunicación No 1493/2006, presentada por Rosalind Williams Lecraft, Estado Parte: España. Fecha de aprobación: 27 de julio de 2009; párr. 7.2. Consultado en http://www.icab.cat/files/242-167298-DOCUMENTO/Dictamen-ONU-Williams1.pdf

cuenten con una estancia regular en México. Por lo tanto, no se trata de una atribución que tenga como propósito principal solicitar a personas mexicanas que presenten documentos para acreditar su nacionalidad o para transitar por el territorio nacional.

188. De esta manera, **cualquier distinción realizada por las autoridades en el marco de este tipo de revisión migratorias, que se base en aspectos subjetivos, como lo son el color de piel, raza, forma de hablar, origen étnico o idioma, o cualquier otra, está absolutamente prohibida en nuestro orden jurídico y convierte al acto de que se trate automáticamente en arbitrario y discriminatorio.**

189. En este punto cabe destacar que, al momento de realizar la diligencia, las autoridades migratorias **deberán realizar la revisión y solicitar documentación a todas las personas sujetas al procedimiento de revisión migratoria**, pues no sería admisible realizar distinciones a partir de aspectos subjetivos.

190. Por otro lado, al momento de realizar la revisión migratoria, cuando no sea posible acreditar la estancia regular de las personas sujetas a revisión, ya sea por no contar con documentos de identidad o bien porque los que presentan generan alguna duda sobre su autenticidad, las autoridades migratorias deberán entrevistar a las personas y tener acceso inmediato a bases de datos actuales que les permita obtener información o indicios sobre la nacionalidad o situación migratoria de la persona requerida; ello previo al inicio de cualquier procedimiento administrativo.

191. Ahora bien, a efecto de verificar si esta atribución es la menos lesiva para los derechos humanos en juego, la Ley de Migración contempla dos medidas diversas a la revisión migratoria, las cuales son: ***(i)*** **el**

procedimiento de control migratorio (previsto en los artículos 81 a 91[92]), y ***(ii)*** **las visitas de verificación** (establecidas en los artículos 92 a 96[93]).

---

[92] "**Capítulo II. Del control migratorio**

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

[...]

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

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

Artículo 89. Los lugares destinados al tránsito internacional de personas por tierra, mar y aire deberán contar con espacios adecuados para la estancia temporal de éstas en tanto se autoriza su ingreso, o bien, se resuelve el rechazo a que hubiere lugar, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables.

[...]".

[93] "**Capítulo III. De la verificación migratoria.**

Artículo 92. El Instituto realizará visitas de verificación para comprobar que los extranjeros que se encuentren en territorio nacional cumplan con las obligaciones previstas en esta Ley y su Reglamento. Los supuestos para que el Instituto lleve a cabo una visita de verificación son los siguientes: I. Confirmar la veracidad de los datos proporcionados en trámites migratorios; II. Cuando se advierta que ha expirado la vigencia de estancia de extranjeros en el país, y III. Para la obtención de elementos necesarios para la aplicación de esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, siempre que funde y motive su proceder.

La facultad para realizar visitas de verificación se ejercitará de oficio por tratarse de cuestiones de orden público.

La orden por la que se disponga la verificación migratoria deberá ser expedida por el Instituto y precisar el responsable de la diligencia y el personal asignado para la realización de la misma, el lugar o zona que ha de verificarse, el objeto de la verificación, el alcance que deba tener y las disposiciones jurídicas aplicables que la fundamenten y la motiven.

[...]

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

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

Fuera de los casos a que se refiere el párrafo anterior, el acta que al efecto se levante deberá contener los datos necesarios para que se proceda a citar al extranjero para continuar el procedimiento de que se trate.

Artículo 96. Las autoridades colaborarán con el Instituto para el ejercicio de sus funciones, cuando éste así lo solicite, sin que ello implique que puedan realizar de forma independiente funciones de control, verificación y revisión migratoria".

192. El **procedimiento de control migratorio** consiste en la revisión de documentos de personas que pretendan internarse o salir del país, así como la inspección de los medios de transporte utilizados en auxilio para tales fines; este control **se efectúa en los lugares de tránsito internacional por mar y aire y, a solicitud expresa debidamente fundada y motivada de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en lugares distintos a estos**.

193. Así, cuando como consecuencia de este control se advierta una irregularidad en la documentación de la persona que se pretenda internar al territorio nacional o no satisfaga los requisitos que prevén las disposiciones aplicables, el Instituto podrá emitir un acta de rechazo en la que se funde y motive la causa de inadmisibilidad al país. Sólo en el caso de transporte marítimo y que este se encuentre imposibilitado materialmente de salir de territorio nacional, la persona extranjera será presentada y se procederá a su inmediata salida; en todos los demás casos, se procederá a su inmediata salida del país con cargo a la empresa aérea, naviera o terrestre, según sea el caso.

194. Mientras que la **visita de verificación** tiene como objeto **comprobar que las personas extranjeras que se encuentren en territorio nacional cumplan con las obligaciones previstas en la Ley de Migración** y su reglamento, esto a través de: ***(i)*** confirmar la veracidad de los datos proporcionados en trámites migratorios; ***(ii)*** confirmar que se haya expirado la vigencia de estancia de las personas extranjeras, y ***(iii)*** obtener los elementos necesarios para la aplicación de la Ley y su reglamento y demás disposiciones, fundando y motivando su proceder.

195. Esta diligencia se ejerce de oficio y para ello el Instituto Nacional de Migración expide una orden en la que debe precisar al responsable de la diligencia, el personal asignado para su realización, el alcance que debe

tener y las disposiciones jurídicas que lo fundamenten y motiven. Si con motivo de la visita de verificación se detecta que alguna persona extranjera no cuenta con documentos que acrediten su situación migratoria regular en el país, se pondrá a la persona extranjera a disposición del Instituto Nacional de Migración para que resuelva su situación migratoria.

196. Como se puede observar, existen otras medidas que podrían considerarse, en principio, menos **intrusivas que la revisión migratoria**. El procedimiento de control migratorio porque se realiza específicamente en lugares destinados al tránsito internacional de personas (aéreo, marítimo o terrestre) a toda persona que ingrese a territorio nacional, salvo solicitud fundada y motivada de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes[94].

197. La visita de verificación porque se constriñe a lo indicado por la orden fundada y motivada del Instituto Nacional de Migración, misma que debe contener los datos sobre la persona sujeta de revisión, el lugar de verificación y el objeto de la visita.

198. Sin embargo, a juicio de esta Primera Sala, **ni el control migratorio, ni las visitas de verificación son igualmente idóneas** para cumplir con la finalidad pretendida por la autoridad legislativa, consistente en identificar a personas migrantes en situación irregular **dentro del territorio nacional**, como sí sucede con la revisión migratoria[95].

---

[94] De acuerdo con el artículo 81 de la Ley de Migración la autoridad migratoria puede llevar a cabo funciones de control migratoria en lugares distintos a los destinados al tránsito internacional de personas por mar y aire, a solicitud expresa debidamente fundada y motivada de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

[95] Lo anterior, igualmente, tomando en consideración que, de acuerdo con datos de la Secretaría de Gobernación, de enero a septiembre de 2021 ingresaron al país 12,811,498 personas migrantes por vía aérea; 470,631 por vía marítima y 3,003,238 por vía terrestre; de las cuales fueron presentadas 190,476, devueltas por deportación 1,520, devueltas por retorno asistido 65, 645 y personas menores de 18 años devueltas por retorno asistido 7,131 (Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2021. Disponible en línea: < http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2021/Boletin_2021.pdf>)

199. Por lo tanto, se considera que **sí se surte el elemento de necesidad** del test de proporcionalidad.

200. Expuesto lo anterior, resulta necesario realizar la **ponderación en sentido estricto**. Esta etapa consiste en efectuar un balance o ponderación entre los principios que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta. En ese sentido, **la medida sólo será constitucional si el nivel de realización del fin constitucional que persigue el legislativo es mayor al nivel de intervención en el derecho**[96].

201. Al respecto, esta Primera Sala considera que la posibilidad de realizar la finalidad constitucionalmente válida consistente en verificar la estancia regular de las personas extranjeras en el país en puntos distintos al tránsito internacional de personas (es decir, dentro del territorio nacional) es mayor a la restricción que se genera al derecho a la libre circulación y tránsito de las personas.

202. Lo anterior porque, como se ha mencionado, conforme al artículo 97 de la Ley de Migración, la revisión migratoria únicamente procede previa solicitud fundada y motivada del Instituto Nacional de Migración, siempre y cuando se precise a la persona responsable de la diligencia, el personal asignado para su realización, la duración y la zona geográfica o lugar en el que se efectuará.

---

[96] Tesis aislada 1a. CCLXXII/2016 (10a.), de rubro: ***"CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA".*** Sentencia de 04 de noviembre de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente, en el que se aparta de las consideraciones contenidas en la presente tesis. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Arturo Bárcena Zubieta y Ana María Ibarra Olguín.

203. En ese sentido, previo cumplimiento concomitante de dichos requisitos y cuando las autoridades migratorias adviertan parámetros claros y objetivos que permitan distinguir a las personas migrantes en situación irregular, el Estado mexicano está en mejores posibilidades de buscar la observancia de las condiciones de ingreso y salida de las personas extranjeras, así como lo relativo a su legal estancia en el país.

204. Sin que pueda perderse de vista, como se ha expuesto, que el ejercicio de dicha facultad no puede traducirse, **bajo ninguna circunstancia**, en la posibilidad de categorizar a cualquier persona —sin importar si es mexicana o no— como migrante a partir de perfiles subjetivos como lo son el color de piel, raza, forma de hablar, origen étnico o idioma, o cualquier otra. Lo contrario implicaría una clara transgresión al derecho a la igualdad y no discriminación, protegido en el artículo 1º constitucional y, por ende, en un acto arbitrario.

C) Artículos 16 fracción II y 17 de la Ley de Migración que facultan identificar a las personas migrantes

205. Las personas quejosas impugnan los artículos 16, fracción II y 17 de la Ley de Migración al considerar que vulneran el derecho a la igualdad y no discriminación al facultar a las autoridades migratorias para requerir a las personas que se encuentren en el territorio mexicano la documentación para que se identifiquen y para que acrediten su situación migratoria regular en el país. Asimismo, al establecer la posibilidad de retener su documentación cuando existan elementos para suponer que son apócrifas.

206. Esta Primera Sala estima que dichos argumentos son **infundados**.

207. Al respecto, conviene tener presente el texto de dichos artículos:

> *"**Artículo 16**. Los migrantes deberán cumplir con las siguientes obligaciones:*
> *[...]*
> *II. Mostrar la documentación que acredite su identidad o su situación migratoria regular, cuando les sea requerida por las autoridades migratorias".*
>
> *"**Artículo 17**. Solo las autoridades migratorias podrán retener la documentación que acredite la identidad o situación migratoria de los migrantes cuando existan elementos para presumir que son apócrifas, en cuyo caso deberán inmediatamente hacerlo del conocimiento de las autoridades competentes para que éstas resuelvan lo conducente".*

208. Esta Primera Sala considera que la sujeción para que las personas extranjeras exhiban los documentos que permiten acreditar su legal entrada o salida, **no tiene *per se* un efecto discriminatorio como lo alegan las personas quejosas.**

209. Lo anterior es así porque lo que las normas cuestionadas prevén es la facultad de las y los agentes migratorios para solicitar y revisar la documentación correspondiente cuando una persona extranjera ingresa o sale del país, lo cual se inscribe en el control migratorio que los países tienen derecho a establecer.

210. De esta manera, para esta Primera Sala tal atribución permite a la autoridad migratoria realizar este control en las zonas de entrada y salida del país o incluso mediante las visitas de verificación y revisiones migratorias, por lo que **no genera el efecto estigmatizante que las personas quejosas le atribuyen, pues este control debe realizarse necesariamente con sustento en criterios objetivos; es decir, sin sustentarse en perfiles raciales o características físicas o étnicas de las personas.**

211. En efecto, existen elementos objetivos para asumir que una persona es extranjera en las zonas de entrada y salida del país en los lugares de tránsito internacional de personas, mientras que las visitas de verificación se llevan a cabo, como se indicó anteriormente, para comprobar la veracidad de los datos proporcionados en trámites migratorios o al advertir que ha expirado la vigencia de estancia de personas extranjeras en el país.

212. Asimismo, si bien las revisiones migratorias se realizan en el interior del territorio nacional, lo que podría generar duda en cuanto a la existencia de elementos objetivos que permitan a la autoridad migratoria definir si una persona es mexicana o extranjera, lo cierto es que, como se señaló previamente dicha facultad debe entenderse como válida únicamente cuando ocurren concomitantemente todos los requisitos establecidos por la propia legislación de migración y su reglamento. **Es decir, en los procedimientos de revisión migratoria los documentos de identidad únicamente pueden solicitarse en zonas geográficas o lugares específicos, durante la duración que se haya fijado por escrito y previa solicitud fundada y motivada de las autoridades competentes del Instituto Nacional de Migración.**

213. Así, no debe perderse de vista que el artículo 11 constitucional establece que toda persona tiene derecho a circular libremente en territorio nacional sin necesidad de contar con algún documento de identidad. Por lo tanto, a fin de respetar este derecho, cuando se realicen las diligencias de revisiones migratorias, las autoridades competentes se encuentran obligadas a acatar lo dispuesto por el artículo 36, cuarto párrafo de la Ley de Migración, así como el artículo 3, fracción VII, de la Ley de Nacionalidad, los cuales establecen que a falta de documentos probatorios que acrediten la nacionalidad mexicana, se podrá atender **a cualquier otro elemento objetivo de convicción**.

214. En este sentido, el artículo 56 del Reglamento de la Ley de Migración dispone que cuando la persona interesada carezca de pruebas documentales para acreditar su nacionalidad mexicana, **deberá rendir declaración bajo protesta de decir verdad y proporcionar cualquier elemento objetivo de convicción a fin de acreditarlo.**

215. En estos casos, las autoridades migratorias deben poner especial atención en dichos elementos objetivos[97], lo que implica entrevistas a la persona y asegurarse de tener acceso a información a través de bases de datos que les permita corroborar la información que les es proporcionada **de manera previa** al inicio de cualquier procedimiento administrativo.

216. En ese sentido, se reitera que, conforme al orden jurídico constitucional y convencional, **las autoridades migratorias tienen estrictamente prohibido actuar con base en perfiles raciales para determinar la autenticidad de los documentos de identificación que les son presentados.** Al respecto, debe tomarse en consideración que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que no permitir la identificación o no considerar los documentos presentados para tal efecto, produce la afectación de diversos derechos, tales como el nombre, el reconocimiento de la personalidad jurídica, la nacionalidad y la identidad[98].

---

[97] Por ejemplo, el artículo 3º de la Ley de Nacionalidad refiere que son documentos probatorios de la nacionalidad mexicana cualquiera de los siguientes: el acta de nacimiento; el certificado de nacionalidad mexicana, la carta de naturalización, el pasaporte, la cédula de identidad ciudadana, la matrícula consular y, a falta de los documentos probatorios previamente mencionados, se podrá acreditar la nacionalidad mexicana mediante cualquier elemento que, de conformidad con la ley, lleve a la autoridad a la convicción de que se cumplieron los supuestos de atribución de nacionalidad mexicana".

[98] *Cfr*. CoIDH. **Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana**. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párr. 274, y Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C. No. 221, párr. 122.

217. En ese sentido, como se ha apuntado, las autoridades migratorias **deberán solicitar documentación a todas las personas sujetas al procedimiento de revisión migratoria**, pues no sería admisible realizar distinciones a partir de aspectos subjetivos.

218. En ese sentido, cuando las autoridades migratorias determinen que hay elementos suficientes para considerar que la documentación que se les presenta es apócrifa, **tienen la carga de la prueba de acreditar de modo fehaciente dicha circunstancia, pues estas se encuentran en una mejor posición para allegarse de los medios de prueba necesarios**. Además, como se apuntó, deben probar que su actuar no fue motivado por prejuicios raciales[99].

D) Efectos de la presente resolución

219. Si bien mediante esta determinación se reconoce la constitucionalidad de los artículos 16, fracción II, 17, 97 y 98, primer párrafo, de la Ley de Migración, esta Primera Sala advierte del análisis de las constancias que las personas quejosas fueron víctimas de violaciones a sus derechos humanos, al menos por: ***(i)*** ser detenidas en un punto de control migratorio a partir de perfiles raciales, derivado de su pertenencia a una comunidad indígena y no hablar español, pese a sí contar con documentos de identidad y haberlos exhibido; ***(ii)*** ser sujetas a un procedimiento administrativo de detención migratoria, siendo personas mexicanas.

220. Por ello, se considera importante indicar que el Tribunal Colegiado deberá tomar en consideración que las personas quejosas gozan del

[99] CoIDH. **Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana.** *Ob. Cit.*, párr. 196; **Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana**. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Serie C No. 251, párr. 229, y **Caso González Medina y familiares Vs. República Dominicana**. Sentencia de 27 de febrero de 2012. Serie C No. 240, párr. 132.

derecho a exigir una reparación integral del daño por dichos actos (y los demás que dicho órgano advierta del análisis de legalidad que realice), frente a la acreditación de la responsabilidad del Estado[100].

221. Esta Corte ya se ha referido a los tipos de medidas de reparación que proceden en caso de violaciones de derechos humanos[101], a saber:

- **Restitución**: se busca devolver a la víctima a la situación anterior a la comisión del delito o a la violación de sus derechos humanos. Cuando no es posible, entonces la reparación se dará a partir de alguna de las medidas restantes;

---

[100] *Cfr*. Tesis Aislada 1a.CCCXXXVII/2018, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, diciembre de 2018, página 400, con número de registro: 2018805, de rubro: **"REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO POR VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. ORIGEN DE SU INCORPORACIÓN AL TEXTO CONSTITUCIONAL EN LA REFORMA DE 10 DE JUNIO DE 2011."** Fallada en sesión de ocho de junio de dos mil dieciséis. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Guerrero Zazueta.
Tesis Aislada 1a. CCCXLII/2015, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, noviembre de 2015, página 949, con número de registro 2010414, de rubro: **"ACCESO A LA JUSTICIA. EL DEBER DE REPARAR A LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS ES UNA DE LAS FASES IMPRESCINDIBLES DE DICHO DERECHO."** Fallada en sesión de veintidós de abril de dos mil quince. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.
Tesis Aislada 1a. LV/2017 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, mayo de 2017, página 470, con número de registro 2014343, de rubro: **"REPARACIÓN INTEGRAL ANTE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. INTERPRETACIÓN DE LAS INSTITUCIONES PREVISTAS EN LA LEY DE AMPARO COMO "GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN".** Fallada en sesión de uno de junio de dos mil dieciséis. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente en el que se aparta del criterio contenido en la presente tesis, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente en el que se aparta del criterio contenido en la presente tesis. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Arturo Bárcena Zubieta y Arturo Guerrero Zazueta.

[101] *Cfr*. **Amparo en revisión 601/2017**. Segunda Sala. Sentencia de 04 de abril de 2018. Resuelta por unanimidad de cinco votos de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, y los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas (Ponente) y Eduardo Medina Mora I. Asimismo, véase: **Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones**. Organización de las Naciones Unidas. Resolución 60/147. Adoptada el 16 de diciembre de 2005.

- **Rehabilitación**: se busca facilitar a la víctima hacer frente a los efectos sufridos por causa del hecho punible o de las violaciones de derechos humanos, mediante la atención médica o psicológica;

- **Compensación**: incluye la valoración de los daños materiales e inmateriales. Se otorga a la víctima de forma apropiada y proporcional a la gravedad del hecho punible cometido o de la violación de derechos humanos sufrida y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso. Esta se concederá por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia del delito o de la violación de derechos humanos;

- **Satisfacción**: tiene el objetivo de reintegrar la dignidad de las víctimas y ayudar a reorientar su vida o memoria, y

- **Medidas de no repetición**: se busca que el hecho punible o la violación de derechos sufrida por la víctima no vuelva a ocurrir.

222. Tomando en cuenta dichos parámetros, es necesario señalar que la primera medida derivada de la reparación integral, por la naturaleza de la violación de derechos, y en las circunstancias propias del caso, no resulta satisfecha con la restitución, en tanto no es posible volver las cosas al estado que tenían, pues las personas quejosas fueron detenidas arbitrariamente y posterior a ello fueron privadas de su libertad en una estación migratoria por más de cuarenta y ocho horas, a pesar de ser personas mexicanas.

223. Sin embargo, si bien existe una *"imposibilidad material"* para la restitución del derecho violado, ello no deja sin posibilidad de concreción los efectos de la concesión del amparo, en tanto pueden decretarse

medidas inherentes a la calidad de víctima, como la compensación económica y aquéllas de satisfacción y no repetición; mismas que conforme a la legislación resulten aplicables.

224. En ese sentido, se deberán tomar en cuenta las medidas de reparación integral previstas en la Ley General de Víctimas, sujetando en el caso concreto a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, órgano que actuará, en los términos que prevé la propia legislación y su reglamento, para efecto de que solicite, obtenga, o coordine las acciones necesarias que permitan la aportación de los elementos indispensables y eficaces para concretizar las medidas de reparación integral del daño ocasionado con la violación.

225. Así, las autoridades sujetas al cumplimiento del fallo lo harán a la luz del mandato de lograr la mayor satisfacción en la reparación integral y tomando en cuenta que se trata de una violación grave de derechos humanos en contra de personas indígenas, y por estar involucrada una persona indígena menor de edad.

226. Asimismo, se debe tomar en consideración que el reconocimiento de víctima que se realiza en el presente asunto conlleva como consecuencia inmediata, el registro de las víctimas —directa e indirecta— en el Registro Nacional de Víctimas, que incluye los registros y las consecuencias directas de ello, previstas en el marco aplicable.

227. Lo anterior sin menoscabo de las obligaciones de las autoridades señaladas como responsables, las cuales, además deberán cooperar con las autoridades administrativas encargadas de instrumentar la reparación (como lo es la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas) para efecto de tener los elementos necesarios para la reparación integral

a favor de las personas quejosas y cumplimentar sin dilación alguna, todas y cada una de las medidas impuestas.

228. Asimismo, para efectos del presente caso, es necesario señalar que, en virtud de las medidas de no repetición, las autoridades responsables deberán acudir al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación a fin de realizar las acciones tendientes a combatir la discriminación, como podría ser generar capacitaciones en materia de derechos humanos al personal migratorio.

229. Asimismo, esta Primera Sala considera fundamental que el Instituto Nacional de Migración efectúe acciones para contar con infraestructura necesaria para acceder a información objetiva respecto a la nacionalidad de las personas sujetas al procedimiento de revisión migratoria. Lo anterior conlleva establecer acuerdos interinstitucionales con el Instituto Nacional Electoral y con las Direcciones del Registro Civil de las entidades federativas, a efecto de comprobar en sus sistemas de registro los nombres de las personas mexicanas que se encuentran a su disposición.

230. Las anteriores cuestiones deberán ser analizadas por el Tribunal Colegiado de Circuito en libertad de jurisdicción, tomando en consideración los actos de aplicación y sus consecuencias.

VIII. DECISIÓN

231. De conformidad con lo anterior, al haber resultado **infundados** los conceptos de violación **respecto de las normas generales materia de revisión constitucional**, procede negar el amparo en cuanto a los artículos 16, fracción II, 17, 97 y 98, primer párrafo, de la Ley de Migración.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. En la materia de la revisión, la Justicia Federal **no ampara ni protege a** *********, ********* y *********, todos de apellidos *********, en contra de los artículos 16, fracción II, 17, 97 y 98, primer párrafo, de la Ley de Migración.

SEGUNDO. Se **reserva jurisdicción** al Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Segundo Circuito, en términos del último apartado de esta resolución.

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