

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019
RECORRENTE: *** , TODOS DE**
APELLIDOS *** , POR**
CONDUCTO DE SU AUTORIZADA
******* (RECORRENTE)**

PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

SECRETARIA: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ

Colaborador: Armando Neavez Garza

Vo. Bo.
MINISTRA

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al ***, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 275/2019, interpuesto por ***** , ***** y ***** , todos de apellidos ***** , por conducto de su Autorizada ***** (Recurrente), en contra de la resolución que dictó el cuatro de julio de dos mil diecisiete por el Juzgado Cuarto de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Querétaro, en el expediente J.A ***** .

El problema jurídico a resolver por la 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

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

igualdad y no discriminación; el derecho al libre tránsito, y el derecho a la libertad personal.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Hechos que antecedieron a la demanda de amparo.** De acuerdo con las constancias que obran en autos del juicio de amparo ***** del índice del Juzgado Cuarto de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Querétaro, se desprenden los antecedentes siguientes:
2. 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 un conocimiento limitado del español³ y trabajan como jornaleras agrícolas⁴.

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.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

3. 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.
4. Por su parte, el tres de septiembre de dos mil quince, se comisionó a personal adscrito a la Delegación Federal Querétaro del Instituto Nacional de Migración, a fin de que se constituyera en la carretera *****, kilómetro *****, caseta denominada “*****”, en San Juan del Río, Querétaro, para que realizara una revisión migratoria.
5. 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, 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.
6. **Detención migratoria.** No obstante, los agentes migratorios consideraron 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.
7. **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

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

se les concedió un término de diez días para ofrecer pruebas que acreditaran su legal estancia en el país.

8. 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.
9. **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.
10. **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

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 *********.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

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.

11. **Admisión de la demanda de amparo.** Por acuerdo de siete de septiembre de dos mil quince, el Juez de Distrito tuvo por ratificada la demanda⁶, 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 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.

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 *****.

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.

[...]”.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

12. **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 deportación⁸.
13. **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 Migración⁹, así como diversos actos atribuidos al Instituto Nacional de Migración¹⁰. En sus conceptos de violación, las personas quejosas sostuvieron:

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 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.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

- 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.
- No existe control judicial de la legalidad de la detención de las personas quejasas, en violación directa a los artículos 7.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 9.4 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.
- **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**, por lo que no cumple con el debido proceso legal.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

- Es inconstitucional que se permita la detención de personas migrantes por un tiempo mayor a treinta y seis horas, sin que se resuelva su situación jurídica de forma pronta y expedita.
- 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 una persona extranjera 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 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.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

- 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

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

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.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

- 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.

14. **Sobreseimiento de algunos actos reclamados fuera de la audiencia constitucional.** Por acuerdo de **diez de septiembre de dos mil quince**, se tuvo por ratificado el referido desistimiento¹¹, por lo que, con fundamento en el artículo 63, fracción I, de la Ley de Amparo¹², 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.
15. 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.

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;”.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

16. 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.
17. 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 *****.
18. **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 migratorio¹³.
19. **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.
20. 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

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.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

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 Amparo¹⁴.

21. **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 previamente¹⁵. Por otro lado, admitió los diversos actos atribuidos al Instituto Nacional de Migración, por lo que le requirió a dicha autoridad su informe justificado.

22. **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.

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.

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.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

23. 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 procesal dado que en el desistimiento no intervino el representante especial de la joven *****.
24. Por su parte, el **recurso de queja** se interpuso **en 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 con los usos y costumbres de algunos pueblos indígenas, algunas mujeres, especialmente las menores de edad nunca han tenido la necesidad de firmar un documento.
25. 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.

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.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

26. En cuanto al **recurso de revisión**, el citado tribunal 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 considerar 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 que intervienen personas indígenas, las autoridades jurisdiccionales 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.
27. 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.
28. **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

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.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

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.

29. 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 Instituto Nacional de Migración, por conducto del Delegado Local, los tuvo por **admitidos**, por lo que requirió a la autoridad responsable su informe justificado.
30. **Segunda ampliación de demanda de amparo.** 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.
31. 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;

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

mientras que la publicación y promulgación de dicha ley fue reclamada al Presidente de la República.

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

- Los actos del Instituto Nacional de Migración están fundados en normas que deben ser declaradas inconstitucionales. Los artículos 97 y 98 vulneran los derechos a la igualdad y no discriminación por razones de origen étnico o racial, pues tienen un mensaje estigmatizante, ya que generan la posibilidad de que las autoridades migratorias interrumpan sin causa justificada el tránsito de las personas y las remitan a un centro de detención, con base en una idea preconcebida sobre quién es una persona mexicana, provocando impactos diferenciados en las personas indígenas.
- La finalidad legítima establecida en la Constitución para la restricción de la libertad de las personas se refiere a la facultad de la autoridad administrativa para regular fronteras, de tal forma que los artículos que permiten la revisión migratoria dentro del territorio nacional no cumplen con esa finalidad.
- La detención y retención en una estación migratoria no se puede juzgar proporcional, ya que excede el máximo de treinta y seis horas establecido en la Constitución para la privación de la libertad por infracción a las normas administrativas.
- Las quejas no contaron con intérprete ante las autoridades migratorias, a pesar de ser personas indígenas.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

- Las quejas fueron detenidas aun cuando mostraron documentación mexicana, esto a pesar de que no existe una obligación de portar documentos de identificación en el interior del territorio nacional.

33. **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 dieciséis¹⁸.
34. **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 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.

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

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

35. 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.
36. 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 100¹⁹.
37. **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 consideró que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXI, de la Ley de Amparo²⁰, 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

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.

²⁰ “**Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

[...]

XXI. Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado; [...].”

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

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.

38. 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.
39. 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 *****.
40. **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 revisión²¹.
41. 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.
42. 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 sólo por observar sus rasgos físicos, lo que desconoce que México es una nación pluricultural.

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.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

43. 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.
44. 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.
45. 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.
46. **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).

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

47. 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 Amparo²².
- 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 Migración²³, 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 Amparo²⁴, por lo que, 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.

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; [...]

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

- 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 Amparo²⁵, y el artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁶, 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.

[...]”.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

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.

48. **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**.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

- 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.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

- 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.

49. 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.***

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

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.

50. 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.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

- 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 integral 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

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

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 inconveniencia 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

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

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.

51. **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.

52. 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 retorno.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

53. **Primer retorno.** Por acuerdo de veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve, el Ministro Presidente de esta Primera Sala ordenó retornar el asunto al Ministro Luis María Aguilar Morales.
54. **Segundo retorno.** 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 retornó a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para la elaboración del proyecto correspondiente.
55. **Vista con causa de improcedencia.** El asunto se listó para ser discutido en sesión de veintitrés de marzo de dos mil veintidós, en la que se advirtió la posible actualización de una causa de improcedencia que no fue alegada por las partes, ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, en relación con la impugnación de los artículos 2, 19, 77 y 96 de la Ley de Migración.
56. En consecuencia, el asunto quedó en lista y, con fundamento en el artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo²⁷, mediante acuerdo de veinticuatro de marzo de dos mil veintidós, la Presidenta de esta Primera Sala solicitó auxilio al Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Segundo Circuito para que diera la vista a la parte quejosa de la citada causa de improcedencia²⁸.

²⁷ **Artículo 64.** (...)

Cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causal de improcedencia no alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que en el plazo de tres días, manifieste lo que a su derecho convenga.

²⁸ El treinta de marzo de dos mil veintidós, se notificó a la autorizada de la recurrente por comparecencia.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

57. Mediante escrito presentado el cinco de abril de dos mil veintidós, *********, autorizada en términos amplios de acuerdo con el artículo 12 de la Ley de Amparo, desahogó la vista que le fue conferida a la parte quejosa.
58. **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.

I.COMPETENCIA

59. 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.
60. 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

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

revisión de la competencia originaria del Pleno que sean de la materia administrativa se turnarán a los Ministros y Ministras de ambas Salas.

II. OPORTUNIDAD, LEGITIMACIÓN Y PROCEDENCIA

61. En el caso es innecesario analizar si el recurso fue interpuesto por parte legítima y presentado oportunamente toda vez que el Tribunal Colegiado ya analizó tales presupuestos procesales y los consideró satisfechos.
62. De igual forma, se advierte que el levantamiento del sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito respecto de los actos y normas impugnadas constituye una determinación firme que no puede ser desconocida por esta Primera Sala.
63. Sin perjuicio de lo anterior, se considera relevante realizar algunas precisiones en relación con el interés reconocido a las personas quejas para impugnar las normas reclamadas.
64. Del análisis de las constancias del caso se advierte que las quejas impugnaron la constitucionalidad de los artículos 2, 16, fracción II, 17, 19, 20, 77, 96, 97, 98, 99, 100 y 121 de la Ley de Migración.
65. Al respecto, esta Primera Sala observa que estos artículos fueron impugnados de manera dual, por un lado, en su carácter de autoaplicativas, por su mensaje estigmatizante, y por el otro, en su carácter de normas heteroaplicativas derivado de su acto de aplicación²⁹.

²⁹ La impugnación de las normas como **autoaplicativas** se desprende de: (i) el escrito de desahogo de prevención de veintidós de septiembre de dos mil quince presentado ante el Juzgado Cuarto de Distrito de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Querétaro; (ii) la segunda ampliación de la demanda de amparo, de cuatro de febrero de dos mil dieciséis. Por otro lado, se advierte que la impugnación de las normas en su carácter de **heteroaplicativas** se desprende de la segunda ampliación de la demanda de amparo, de cuatro de febrero de dos mil dieciséis, en donde se dice:

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

66. En relación con lo anterior, el Juez de Distrito determinó el sobreseimiento en el juicio de amparo porque consideró que ya habían cesado los efectos de los actos reclamados, ya que se había ordenado la salida de las personas quejasas de la estación migratoria, por haber acreditado su nacionalidad mexicana; sobreseyendo a su vez la impugnación de las normas.
67. Al conocer del recurso de revisión, el Tribunal Colegiado levantó el sobreseimiento respecto de la totalidad de dichos artículos. Indicó que las personas quejasas contaban con interés legítimo para reclamar las normas como autoaplicativas, derivado del mensaje estigmatizante alegado, el cual 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 personas extranjeras en el país, utilizando criterios discriminatorios.
68. Asimismo, señaló que si se consideraba que en el caso cesaron los efectos de los actos reclamados, derivados del procedimiento administrativo de migración, se dejaría a las personas quejasas en esa

*“como se va a demostrar en el siguiente concepto de violación, los actos reclamados al INAMI en este caso, están **fundamentados** en normas que deben ser consideradas **inconstitucionales**”* (página 4). Posteriormente, tras aludir a la estigmatización, se sostuvo que las normas fueron aplicadas y que las mismas resultaban inválidas: *“2. Acto de aplicación, no es necesario pero en este caso sí existe y se está en tiempo para interponer la demanda de amparo en contra de ese primer acto de aplicación. [...] No obstante, es claro que si en el caso en concreto, existe un acto de aplicación específico, **la procedencia del amparo es doble porque ya no solo se reclama el mensaje de la norma sino la aplicación directa de la norma**, ya no solo se tiene un interés legítimo sino se tiene además un interés jurídico y la norma también se reclama como heteroaplicativa [...] Ahora bien, dada la naturaleza del caso concreto, la norma se puede impugnar como autoaplicativa que causa agravio de forma continuada (mensaje discriminatorio de la norma) o como heteroaplicativa cuyo primer acto de aplicación son los oficios de comisión y puesta a disposición que aquí se impugnan como actos reclamados”* (página 11).

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

misma situación de vulnerabilidad, que fue precisamente la que ocasionó que fueran víctimas de violación a sus derechos humanos.

69. Es decir, precisó que ante la determinación de ordenar la salida de las quejas de la estación migratoria y su reconocimiento como nacionales, de nueva cuenta volvieron a la situación de vulnerabilidad ante la posible necesidad de desplegarse forzosamente al interior del país para trabajar en los estados del norte, con el riesgo de que nuevamente sean detenidas por autoridades migratorias por las mismas razones por las que fueron privadas de su libertad.
70. Atendiendo a la forma en la que fueron cuestionadas las normas por parte de las personas quejas, así como a la argumentación dada por el propio Tribunal Colegiado para levantar el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito, esta Primera Sala advierte que independientemente del posible interés legítimo, lo cierto es que los artículos 97, 98, 16, fracción II y 17 de la Ley de Migración **fueron aplicados** por las autoridades demandadas en sus diversos actos impugnados, generándoles perjuicio a las personas quejas, por lo que debe reconocerse su **interés jurídico** para impugnarlos³⁰.
71. Por otro lado, como se indicó anteriormente, las quejas también impugnaron los artículos 20, fracción VII, 99, 100 y 121 de la Ley de Migración por considerarlos violatorios de los derechos a la libertad personal y debido proceso, respecto a los cuales el Tribunal Colegiado no hizo un análisis pormenorizado al momento de levantar el sobreseimiento, sino que consideró que, en términos generales, se

³⁰ El acto de aplicación de dichas normas se desprende de los oficios: ***** y *****, el primero en el que se comisionó a personal adscrito al Instituto Nacional de Migración para realizar revisiones migratorias en una determinada zona y, el segundo, por el que se presentó a los detenidos en la estación migratoria (cuestionados en la segunda ampliación de demanda).

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

impugnaron normas autoaplicativas derivado del mensaje estigmatizante que contienen³¹.

72. Sin embargo, esta Primera Sala observa que las personas quejasas también **cuentan con interés jurídico** para impugnar estas normas (los artículos 20, fracción VII, 99, 100 y 121 de la Ley de Migración), toda vez que del análisis de constancias se advierte que las disposiciones referidas **les fueron aplicadas en su perjuicio**, a pesar de que la norma esté dirigida a personas extranjeras y no a personas mexicanas como las quejasas.
73. En efecto, se advierte que las quejasas fueron sujetas a una revisión dentro del territorio nacional que derivó en un procedimiento administrativo, con la consecuente presentación y alojamiento (detención migratoria), como si se tratara de personas migrantes, por lo

³¹ **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.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

que cuentan con interés jurídico para impugnar los artículos 16, fracción II, 17, 20, fracción VII, 97, 98, 99, 100 y 121 de la Ley de Migración.

74. De esta manera, se considera que una posible concesión del amparo garantizaría a las personas quejas que en casos futuros no vuelvan a ser sujetas de aplicación de las disposiciones impugnadas de la Ley de Migración, lo cual se torna particularmente relevante tomando en consideración que, tal como se destacó en los antecedentes del presente asunto, las quejas son jornaleras agrícolas que se desplazan recurrentemente en el territorio nacional para trabajar en distintos Estados en la cosecha de frutas y verduras.
75. Finalmente, 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, esta Primera Sala advierte de oficio la actualización de una causa de improcedencia distinta a las analizadas por el Tribunal Colegiado.
72. 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, con base en criterios arbitrarios y discriminatorios, así como presentar, y alojar personas (detención migratoria), con la consecuente violación del derecho a la libertad personal y al debido proceso.**

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

73. Por consiguiente, esta Primera Sala precisa que las normas generales cuya constitucionalidad se cuestiona son los artículos 16, fracción II, 17, 20, fracción VII, 97, 98 99, 100 y 121 de la Ley de Migración, por lo que el análisis de constitucionalidad que se realizará en párrafos subsecuentes se circunscribirá únicamente a estos artículos, por ser los que fueron efectivamente impugnados.
74. En consecuencia, **se sobresee** el presente juicio de amparo respecto de los artículos 2, 19, 77 y 96 de la Ley de Migración, toda vez que la parte quejosa no sostuvo argumentos tendentes a justificar su inconstitucionalidad. Esto con fundamento en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 108, fracción VIII, de la Ley de Amparo³².
75. Sin que lo anterior haya sido desvirtuado por la autorizada en términos amplios de las quejas, toda vez que sí bien desahogó la vista que se dio con la posible causa de improcedencia, lo cierto es que en sus argumentos únicamente sostuvo que dichos artículos se impugnaron en tanto sistema normativo, pero que comparte su sobreseimiento siempre que se declare inconstitucional la figura de revisión migratoria prevista en los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración.
76. En ese sentido, no se desvirtúa la causa de improcedencia, sino que, por el contrario, permite corroborar que lo efectivamente cuestionado a través de los agravios es la facultad de las autoridades migratorias para llevar a cabo revisiones dentro del territorio nacional, lo cual se encuentra

³² **Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente: [...] XIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta Ley.

Artículo 108. La demanda de amparo indirecto deberá formularse por escrito o por medios electrónicos en los casos que la ley lo autorice, en la que se expresará: [...] VIII. Los conceptos de violación.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

regulado en los artículos 96 y 97 de la Ley de Migración y la consecuente presentación y alojamiento derivado de dicha revisión.

77. Por lo tanto, como se indicó anteriormente, debe sobreseerse respecto de los artículos 2, 19, 77 y 96 de la Ley de Migración.

III. PRECISIÓN DE LA MATERIA DE CONSTITUCIONALIDAD

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

77. 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, como se señaló en el apartado anterior, 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, con base en criterios arbitrarios y discriminatorios, así como presentar, y alojar personas (detención migratoria), con la consecuente violación del derecho a la libertad personal y al debido proceso.**

78. Por consiguiente, esta Primera Sala precisa que las normas generales cuya constitucionalidad se cuestiona son los artículos 16, fracción II, 17, 20, fracción VII, 97, 98 99, 100 y 121 de la Ley de Migración, por lo que el análisis de constitucionalidad que se realizará en párrafos subsecuentes se circunscribirá únicamente a estos artículos, por ser los que fueron efectivamente impugnados.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

79. Ahora bien, 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 veinte³³, el siete de enero de dos mil veintiuno³⁴, el cuatro de mayo de dos mil veintiuno³⁵ y el veinte de mayo del mismo año³⁶.
80. Con la finalidad de facilitar el estudio del asunto, se presenta la siguiente tabla en la que se identifican las disposiciones reclamadas vigentes al 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
<p>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. [...]</p>	Sin modificación
<p>Artículo 17. Sólo las autoridades migratorias podrán retener la documentación que acredite la</p>	

³³ 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.

³⁴ 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.

³⁵ 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.

³⁶ 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.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

<p>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.</p>	<p>Sin modificación</p>
<p>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; [...]</p>	<p>Sin modificación</p>
<p>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.</p> <p>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.</p>	<p>Sin modificación</p>
<p>Artículo 98. Si con motivo de la revisión migratoria se detecta que algún extranjero no cuenta con documentos que acrediten su</p>	<p>Artículo 98. Si con motivo de la revisión migratoria se detecta que algún extranjero no cuenta con documentos que acrediten su</p>

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

<p>situación migratoria regular en el país, se procederá en los términos del artículo 100 de esta Ley.</p>	<p>situación migratoria regular en el país, se procederá en los términos del artículo 100 de esta Ley.</p> <p><u>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></p> <p><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 apersona 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></p> <p><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</u></p>
--	---

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

	<p><u>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></p>
<p>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.</p> <p>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.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p><u>En ningún caso, el Instituto presentará ni alojará a niñas, niños o adolescentes migrantes en estaciones migratorias ni en lugares habilitados para ello.</u></p> <p><u>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.</u></p>
<p>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</p>	<p>Sin modificación</p>

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

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.	Sin modificación

81. 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.
82. En virtud de que los párrafos adicionales de los artículos 98 y 99 de la Ley de Migración no fueron impugnados por las personas quejasas, 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.
83. Asimismo, esta Primera Sala advierte que las modificaciones a los artículos referidos no resultan relevantes para el caso concreto, pues dado que las normas se analizan a partir del interés jurídico de las

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

quejas (es decir, de su acto de aplicación), es claro entonces que el estudio de regularidad constitucional debe realizarse conforme a las normas vigentes al momento de los hechos.

IV. ESTUDIO DE FONDO

84. Precisada la materia de impugnación se procede al análisis de constitucionalidad de los artículos señalados.

85. Por cuestiones metodológicas, esta Primera Sala dividirá su estudio en **cinco apartados:**

A. Se analiza de manera sucinta el contexto migratorio en México, incluido el ámbito constitucional del que deriva esta regulación legal y la política migratoria;

B. Se estudia el planteamiento de las personas quejas 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;

C. Se revisan 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;

D. Se verifica la regularidad constitucional de los artículos 20, fracción VII, 99, 100 y 121, primer párrafo, de la Ley de Migración, que facultan a la privación temporal de la libertad de los migrantes, y

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

E. Se precisan algunos lineamientos sobre los efectos de la presente resolución.

A) Contexto de migración en México

86. 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).
87. 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% mujeres³⁷.
88. 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)³⁸.
89. 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 América³⁹.

³⁷ 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.

³⁸ *Loc. Cit.*

³⁹ *Ídem.*, p. 110.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

90. 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 en los Estados Unidos de América, como lo tenían previsto⁴⁰.
91. Esta dinámica social ha derivado en que México regule la migración internacional, la mayoría de las veces para controlar sus fronteras (**políticas migratorias**).
92. 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”*⁴¹.
93. En similar sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Corte Interamericana”) ha entendido por política migratoria, aquélla constituida por todo acto, medida u omisión institucional (leyes, decretos, resoluciones, directrices o actos administrativos) que versa

⁴⁰ *Loc. Cit.*

⁴¹ 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.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

sobre la entrada, salida o permanencia de población nacional o extranjera dentro de su territorio⁴².

94. Al respecto, la Corte Interamericana 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**⁴³.
95. 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[...]”.

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

⁴² 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.

⁴³ 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, 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.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

97. Ahora bien, esta Primera Sala considera importante destacar que la Ley de Migración tiene su **fundamento constitucional** en los artículos 11 y 73, fracción XVI⁴⁴.
98. 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.
99. 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.

⁴⁴ “**Artículo 11.** Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país. Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones.

“**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 [...]”.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

100. 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 humanos, tal como lo establece el artículo 1º de la Constitución Política.
101. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció que el Estado, con respecto a las personas migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana, está obligado al respeto y garantía de derechos reconocidos, como los derechos a la libertad y seguridad personal, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, al principio de igualdad y no discriminación, el derecho al acceso y a la procuración de justicia, entre otros⁴⁵.
102. La Corte Interamericana, por su parte, ha apuntado que existen prejuicios culturales acerca de las personas migrantes que permiten la reproducción de las condiciones de vulnerabilidad, tales como los prejuicios étnicos, la xenofobia y el racismo, que dificultan la integración de las personas migrantes a la sociedad y llevan a la impunidad de las violaciones de derechos humanos cometidas en su contra. Por ello, ha reconocido la necesidad de adoptar medidas especiales para garantizar la protección de los derechos humanos de las personas migrantes⁴⁶.
103. Expuesto lo anterior, toda vez que el Tribunal Colegiado levantó el sobreseimiento decretado por el Juzgado de Distrito y por las razones precisadas en el apartado de procedencia, esta Primera Sala examinará

⁴⁵ *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. Comisión Interamericana, Organización de los Estados Americanos, 30 de diciembre de 2013. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 48/13, p. 144 y 145.

⁴⁶ CoIDH IDH. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párrafos 114 y 117.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

los argumentos que se relacionan con la inconstitucionalidad de las normas generales materia de impugnación.

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

104. Las personas quejasas 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.**

105. Así, para las personas quejasas 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.**

106. Esta Primera Sala considera que son **fundados** dichos argumentos. A fin de explicar la conclusión alcanzada, conviene tener presente el texto

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

de los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración que prevén el procedimiento de revisión migratoria⁴⁷. 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 apersona 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,

⁴⁷ Vigente al momento en que sucedieron los hechos.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

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”.

107. 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, se procederá al estudio de las normas impugnadas a la luz del parámetro de regularidad descrito.

i. Derecho a la libre circulación y tránsito

108. Para esta Primera Sala la libertad de circulación o de tránsito es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona⁴⁸. 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.

109. 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 de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 11. Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de

⁴⁸ 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.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

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.

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,*

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

- 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.*

110. Como se advierte de la lectura del artículo 11 de la Constitución Política del país, toda persona cuenta con la libertad 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.

111. 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

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

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.

112. 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.

113. En cuanto a las restricciones al derecho bajo análisis, la Corte Interamericana ha estudiado los requisitos del artículo 22.3; esto es, legalidad, necesidad y proporcionalidad, en la medida indispensable en una sociedad democrática⁴⁹.

114. 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 personal⁵⁰.

⁴⁹ *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.

⁵⁰ *Cfr.* Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. *Ob. Cit.* párr. 124.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

115. 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 excepcional⁵¹.
116. 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 proteger⁵².
117. 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 restrictivas⁵³.
118. 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**⁵⁴.

⁵¹ *Cfr.* Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. *Ob. Cit.* párr. 129.

⁵² *Cfr.* Corte IDH. Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. *Ob. Cit.* párr. 132.

⁵³ *Loc. Cit.*

⁵⁴ 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.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

119. 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 ejercerlo⁵⁵.

120. 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

121. 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).

122. 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.

⁵⁵ 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

123. 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 (como podría ocurrir a partir de su pertenencia étnica), sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable.** Lo cual se observa 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 necesario⁵⁶. (Énfasis añadido)

⁵⁶ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 100/2017 (10a.). Primera Sala, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Registro 2015597. Amparo directo en

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 social⁵⁷. (Énfasis añadido).

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 Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente.

⁵⁷ Tesis de jurisprudencia 1a. CCLXXXIII/2014 (10a.). Primera Sala, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. 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

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

124. Por su parte, la Convención Interamericana Contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia⁵⁸ 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.

125. 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 vulnerables⁵⁹.

126. Así, para la Corte Interamericana 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

Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Secretarios: Karla I. Quintana Osuna y David García Sarubbi.

⁵⁸ Raficada por México el 21 de enero de 2020. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de febrero de 2020.

⁵⁹ CoIDH. Caso **Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana**. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012, párr. 235.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas⁶⁰.

127. 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, **y (iii)** que no exista una justificación objetiva y razonable de ese impacto desproporcional de acuerdo con la Constitución.

b. Discriminación por motivos raciales

128. En el caso, las personas quejas 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.

129. Al respecto, conviene traer a cuenta la definición que brinda la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial⁶¹, 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

⁶⁰ 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.

⁶¹ 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.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

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”.

130. 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 color, sus rasgos faciales, su pertenencia a un grupo racial o étnico, o cualquier otra categorización que pueda hacerle particularmente sospechoso*”⁶².

131. 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 expulsadas⁶³.

⁶² 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.

⁶³ 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.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

132. La Corte Interamericana 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.
133. 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.
134. 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**⁶⁴. 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 discriminación⁶⁵.

⁶⁴ *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).

⁶⁵ *Ídem.*, párr. 404.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

135. Por otro lado, en el **Caso Acosta Martínez y otros vs. Argentina**, la Corte Interamericana 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 afrodescendientes⁶⁶.

136. 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 indeterminada⁶⁷. La Corte Interamericana señaló que, al utilizar una normativa tan amplia, en realidad se encubrió la utilización de un perfil racial como motivo principal para su detención y, por consiguiente, se puso de manifiesto la arbitrariedad de su privación de libertad⁶⁸.

137. 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**”⁶⁹.

⁶⁶ CoIDH. **Caso Acosta Martínez y otros Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas.** Sentencia de 31 de agosto de 2020. Serie C No. 410.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ *Ídem*, párr. 100.

⁶⁹ 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.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

138. 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”*⁷⁰.
139. 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.
140. 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 raciales⁷¹. 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”*⁷².

⁷⁰ *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.

⁷¹ Derecho reconocido en el artículo 14 de la Convención Europea de Derechos Humanos, en conexión con el artículo 2 del Protocolo No. 4.

⁷² TEDH. **Timishev V. Rusia**. Solicitudes Nos. 55762/00 y 55974/00. Sentencia del 13 de diciembre de 2005, párr. 58.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

141. 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 afectadas, 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 racial⁷³.

142. 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 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

⁷³ 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>

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

*desproporcionadamente alto de actuaciones contra esas poblaciones a menudo vulnerables*⁷⁴.

143. En esas condiciones, 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, suele traducirse en violaciones al derecho a la igualdad y no discriminación por motivos raciales.

144. Derivado de lo anterior, procede analizar la constitucionalidad de las normas impugnadas.

iii. Análisis de regularidad constitucional de las normas que prevén la revisión migratoria

145. De la lectura de los artículos impugnados, se advierte que estos 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).

146. Al respecto, esta Primera Sala observa que las disposiciones legislativas impugnadas están encaminadas a regular una cuestión de orden público,

⁷⁴ 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.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

consistente en verificar la **estancia legal en el país de las personas extranjeras**⁷⁵.

147. En ese sentido, se considera que la medida en cuestión se encuentra prevista expresamente en los artículos 11 de la Constitución Política, 12.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 22.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

148. En efecto, el artículo 11 de la Constitución Política 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 Americana sobre Derechos Humanos **establecen que este derecho puede ser restringido por razones de interés público**⁷⁶.

⁷⁵ *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.

⁷⁶ *Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Artículo 11. Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a **las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país** [...].

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**

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

149. 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 dentro de la posibilidad expresamente prevista por la Constitución y los tratados internacionales de los que México es parte.

150. Así, mediante el procedimiento de revisión migratoria en lugares distintos a los destinados al tránsito internacional de personas, la autoridad migratoria puede identificar a alguna persona en situación migratoria irregular e iniciar el procedimiento administrativo correspondiente.

151. Sin embargo, esta Primera Sala encuentra que, dada su generalidad y amplitud, la figura de revisión migratoria prevista en los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración transgrede injustificadamente los derechos a la igualdad y no discriminación y al libre tránsito.

152. En primer término, debe partirse de lo dispuesto por el artículo 11 de la Constitución Política del país, del cual se desprende que toda persona tiene el derecho de poder entrar o salir del país, viajar por su territorio y mudar su residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. Sin embargo, como se ha indicado, este derecho está subordinado a las facultades de la autoridad

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**".

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

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.

153. Es decir, en principio, toda persona puede entrar y salir del país, así como viajar por su territorio de manera libre, con la salvedad de aquellos supuestos o limitaciones establecidas, entre otras, por la ley de migración. Estas limitaciones no pueden ser absolutas o arbitrarias, sino que deben ser acordes con el marco constitucional y convencional en materia de derechos humanos.

154. Ahora bien, 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.

155. 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 migratoria⁷⁷.

⁷⁷ **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.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

156. 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)** Subdelegados locales, y **(v)** Subdirector de control y verificación migratoria⁷⁸.

157. Respecto a la exigencia de **fundamentación y motivación**, desde la Séptima Época, la Primera Sala de esta Suprema Corte analizó qué debe entenderse por cada uno de estos requisitos previstos en el artículo 16 de la Constitución Política del país. Al respecto, se indicó que todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse, con precisión, el precepto aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, concretamente, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso de que se trate⁷⁹.

⁷⁸ 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>

⁷⁹ Tesis aislada, de rubro: **“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, GARANTÍA DE”**. Primera Sala, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Séptima Época. Registro 234576. Amparo directo 4471/78. Sentencia de 14 de octubre de 1981. Cinco votos. Ponente: Ministro Francisco H. Pavón Vasconcelos. Criterio que ha sido reiterado por el Pleno de esta Suprema Corte en la controversia constitucional 31/2010. Resuelto el 05 de abril de 2011. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz. Mayoría de ocho votos, página 32. En similar sentido, la tesis de jurisprudencia P./J. 50/2000, de rubro: **“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES”**. Pleno, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Controversia constitucional 34/97. Poder Judicial del

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

158. Para verificar el cumplimiento de tal exigencia en el caso de la revisión migratoria, la orden 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.
159. En términos de lo dispuesto en el Reglamento de la Ley de Migración, para llevar a cabo un procedimiento de revisión migratoria, además de lo dispuesto por el citado artículo 97, se requiere contar con una orden de revisión, así como un oficio de comisión.
160. En ese sentido, a juicio de esta Primera Sala, la revisión migratoria, tal y como está regulada, resulta violatoria del derecho a la igualdad y no discriminación, por dos razones medulares: la primera, porque dada su generalidad y amplitud es una norma **sobreinclusiva**, y la segunda, por generar **impactos desproporcionados** en ciertos sectores de la población, particularmente personas indígenas y afromexicanas.
161. Respecto a la primera violación advertida, es importante señalar que una norma es sobreinclusiva cuando ésta comprende un universo demasiado extenso que impide analizar de manera objetiva los motivos o causas que llevaron al legislativo a establecer esa medida, dada la **generalidad** y **amplitud** de la norma.
162. En el caso, se considera que se actualiza lo anterior porque la revisión migratoria permite afectar **el derecho a la libre circulación y tránsito a cualquier persona que se encuentre en un punto de revisión**

Estado de Guanajuato. 11 de enero de 2000. Unanimidad de diez votos. Impedimento legal: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

migratoria en cualquier lugar dentro del territorio nacional, sin importar para tal efecto si se trata de una persona mexicana o extranjera.

163. Si bien la libertad de circulación y tránsito puede ser limitada con fines migratorios, tal como lo dispone el citado artículo 11 constitucional, ello no significa que la Constitución Política del país autorice cualquier tipo de afectación a dicha libertad o cualquier tipo de control migratorio.
164. En ese sentido, el hecho de que la Ley de Migración prevea una revisión migratoria que puede ser aplicada a cualquier persona, en cualquier parte del territorio nacional y en cualquier momento, hace prácticamente nugatorio el ejercicio del derecho a la libertad personal deambulatoria y de tránsito que instituyó el Poder Constituyente.
165. Esto es así, pues la Ley de Migración fija las condiciones para que toda persona, en el interior del territorio nacional, pueda ser sujeta a una restricción provisional a su libertad de circulación y tránsito para efectos de una revisión, sin que exista una razón suficiente y objetiva que justifique tal actuar, pues el único acto que lleva a cabo la persona que resiente la revisión es transitar por el territorio en el momento y lugar exacto en donde la autoridad administrativa decidió efectuar el proceso de revisión migratoria.
166. Lo anterior evidencia que la medida legislativa analizada es violatoria del derecho a la igualdad y no discriminación por ser sobreinclusiva, pues la única manera de solventar una revisión migratoria es que las personas que sean sujetas a la misma acrediten ante la autoridad migratoria su nacionalidad mexicana o su legal estancia dentro del territorio; lo que prácticamente las obliga a portar su identificación o documentación

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

migratoria en todo momento, así como a acceder a las peticiones de identificarse ante la autoridad sin mayores elementos que su simple tránsito por un determinado territorio⁸⁰.

167. Esta obligación de identificación debe cumplirse entonces no sólo por las personas extranjeras, sino también por las personas nacionales, lo cual resulta claramente contrario a lo dispuesto por el propio artículo 11 constitucional, del que no se desprende en ningún momento el deber de portar documentos identificatorios dentro de territorio nacional.

168. No es obstáculo a lo anterior, el hecho de que la norma exija un acto fundado y motivado en el que se especifique la zona geográfica o el lugar en que se efectuará, pues el hecho de que esté fundado y motivado no implica que se solvete su inconstitucionalidad.

169. Por lo tanto, son fundados los agravios de las personas quejasas pues, **resulta claro que las normas en cuestión son inconstitucionales**, toda vez que son sobreinclusivas.

⁸⁰ Al respecto, conviene tener presente lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley de Migración, el cual fue declarado constitucional previamente en esta ejecutoria, bajo una interpretación conforme, en el sentido de que la obligación que tienen las personas extranjeras de mostrar la documentación que acredite la identidad y situación migratoria regular sólo se surte en las diligencias de control migratorio y visitas de verificación. El artículo establece lo siguiente:

Artículo 16. Los migrantes deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

- I.** Cuando se trate de extranjeros con, situación migratoria regular, resguardar y custodiar la documentación que acredite su identidad y su situación.
- II.** Mostrar la documentación que acredite su identidad o su situación migratoria regular, cuando les sea requerida por las autoridades migratorias;
- III.** Proporcionar la información y datos personales que les sean solicitados por las autoridades competentes, en el ámbito de sus atribuciones, lo anterior sin perjuicio de lo previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y demás disposiciones aplicables en la materia, y
- IV.** Las demás obligaciones establecidas en la Constitución, en la presente Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

170. Además de lo señalado anteriormente, esta Primera Sala considera que los artículos 97 y 98 que se analizan son inconstitucionales por vulnerar de manera indirecta el derecho a la igualdad, al generar impactos desproporcionados en ciertos sectores de la población⁸¹. En sus conceptos de violación, las quejas 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.

171. 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

⁸¹ Debe destacarse que este análisis sobre la constitucionalidad de las normas por vulnerar el principio de igualdad, en su vertiente indirecta, no es ajeno a esta Primera Sala. Por ejemplo, al resolver el **Amparo Directo en Revisión 2730/2015**, esta Sala analizó la constitucionalidad del artículo 270 de la Ley de Relaciones Familiares del Estado de Zacatecas, que prevé un régimen patrimonial de separación de bienes para el matrimonio de manera preferente, bajo el argumento de que la norma generaba una discriminación indirecta por motivos de género. Este asunto se resolvió el 23 de noviembre de 2016, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho de formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (Presidenta).

Asimismo, al resolver el **Amparo Directo en Revisión 7134/2018**, la Sala analizó la constitucionalidad del régimen legal de sociedad conyugal previsto en el artículo 183, del Código Civil para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), en relación con el supuesto que, para su cesación prevé el numeral 196, del Código Civil para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), en cuanto a su contravención al principio de igualdad, en su vertiente indirecta, por no contemplar el caso en que el varón que comete violencia económica o patrimonial, ha incumplido, de manera injustificada, con sus deberes de mutua colaboración y solidaridad, al omitir aportar patrimonialmente y desentenderse, incluso, de las labores del hogar. Este asunto se resolvió en sesión de 21 de agosto de 2019, por mayoría de tres votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (ponente) y de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (Presidente), estos dos últimos se reservaron el derecho de formular voto concurrente. El Ministro Luis María Aguilar Morales votó en contra. El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo estuvo ausente.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

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.**

172. 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 (previamente citado) respecto a que las restricciones a la libertad de circulación y tránsito **deben ser compatibles con el principio fundamental de igualdad y no discriminación**⁸².

173. Las personas quejasas 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 las normas impugnadas provocan una discriminación indirecta** en perjuicio de ciertos grupos.

174. 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, *(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, y *(iii)* que no exista una justificación objetiva y razonable de ese impacto desproporcional de acuerdo con la Constitución.

⁸² 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.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

175. 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, establece que cuando se detecta alguna persona extranjera en situación irregular se procederá en términos del artículo 100 del mismo ordenamiento⁸³.

176. 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 que se encuentren dentro del territorio nacional. Además, se establecen requisitos para llevarse a cabo, a saber: **(i)** que la orden esté fundada y motivada; **(ii)** que sea expedida por el Instituto Nacional de Migración, y **(iii)** que se precise 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.

177. Sin embargo, conforme a lo dispuesto por el propio artículo 11 de la Constitución Política del país, **no existe obligación de portar documentos identificatorios dentro de territorio nacional**, por lo tanto, para aplicar el contenido normativo referido, se abre la posibilidad a que las autoridades migratorias recurran a elementos relacionados con las características físicas o étnicas de las personas.

⁸³ “**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”.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

178. Esto denota que **las normas impugnadas tienen un impacto diferenciado** y particularmente pernicioso en las personas indígenas y afroamericanas.
179. En efecto, no puede desconocerse la composición pluricultural del país, la cual se sustenta en sus pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, 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 limitadamente.
180. 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 afroamericanas, se identificaron a 2 millones 576,213 de personas que se reconocen como tales, lo cual representa el 2% de la población total del país⁸⁴.
181. Por otro lado, en la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) de 2017, 49.3% de las personas indígenas de doce años y más perciben que sus derechos son poco o nada respetados. Asimismo, el 29.2% declaró haber experimentado al menos un incidente de negación de derechos en los últimos cinco años⁸⁵.

⁸⁴ Encuesta Intercensal 2015 del INEGI; Censo de Población y Vivienda 2020.

⁸⁵ INEGI. (2017). Encuesta Nacional sobre Discriminación ENADIS 2017 [Base de datos]. <https://www.inegi.org.mx/programas/enadis/2017/default.html#Microdatos>

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

182. Al respecto, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial e los informes periódicos 18º a 21º el veintinueve de agosto de dos mil diecinueve, apuntó que, a pesar de las medidas adoptadas por el Estado, **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 adecuados⁸⁶.

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**⁸⁷.

184. En esas condiciones, esta Primera Sala advierte que **dada la falta de parámetros objetivos** que permitan a las autoridades migratorias dar cumplimiento a la ley sin necesidad de atender a perfiles raciales, **los artículos impugnados generan una discriminación normativa indirecta en perjuicio de las personas indígenas o afromexicanas (como las quejas⁸⁸)**, pues posibilitan que se generen revisiones migratorias con base en aspectos tales como el origen étnico, color de piel e idioma.

⁸⁶ 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>

⁸⁷ *Loc. Cit.*

⁸⁸ Tal como se precisó en el apartado de antecedentes, las personas quejasas: (i) son personas de la etnia tzeltal de Chiapas, (ii) hablan español de manera limitada, (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.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

185. Es decir, para esta Primera Sala, la norma tiene efectos desproporcionados en perjuicio de las comunidades indígenas y afroamericanas, lo cual no resulta legítimo aún bajo el argumento de continuar con un control migratorio dentro del territorio nacional.

186. En similar sentido se pronunció la Corte Interamericana de Derechos Humanos (**Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas vs. República Dominicana y Caso Acosta Martínez y otros vs. Argentina**, citados previamente) en asuntos con características análogas⁸⁹.

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

187. Las personas quejasas 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.

188. En principio, conviene tener presente el texto de dichos artículos:

⁸⁹ 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, y CoIDH. Caso Acosta Martínez y otros Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2020. Serie C No. 410.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

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.

189. Esta Primera Sala considera que dichos artículos **son constitucionales**, razón por la cual resultan **infundados** los argumentos de las quejas.

190. Lo anterior es así, en virtud de que dichas disposiciones son parte de los procesos migratorios y, por lo tanto, no generan por sí mismas un efecto discriminatorio que estigmatice a las personas por sus características físicas o étnicas.

191. Por el contrario, la solicitud de documentación de identificación es una facultad que tienen las autoridades de migración para observar el cumplimiento de las condiciones de ingreso y salida del país de las personas extranjeras, así como lo relativo a su estancia regular en el país.

192. En efecto, de la lectura de los artículos impugnados se observa que la obligación ahí establecida se dirige exclusivamente a las personas extranjeras, quienes deben mostrar su documentación de identidad y aquella que acredite su situación migratoria regular, cuando sea requerida por las autoridades migratorias. Adicionalmente, dichos artículos establecen que sólo las autoridades migratorias podrán retener dicha documentación cuando existan elementos para presumir que son

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

apócrifas, en cuyo caso deberán hacerlo, inmediatamente, del conocimiento de las autoridades competentes para que éstas resuelvan lo conducente.

193. De lo señalado anteriormente, es posible advertir que no hay ningún elemento que permita considerar que la solicitud de documentación, y su consecuente obligación de mostrarla, se sustente en estereotipos o prejuicios raciales y que, en ese sentido, pueda tener impacto en personas mexicanas sólo por sus características físicas o étnicas. De ahí que no pueda sostenerse que las normas impugnadas resulten discriminatorias.

194. Sin perjuicio de lo anterior, esta Primera Sala considera importante establecer que, al revisar y determinar la autenticidad de la documentación presentada, **las autoridades migratorias deben abstenerse de actuar con base en perfiles raciales**. Al respecto, debe tomarse en consideración que la Corte Interamericana 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 identidad⁹⁰.

195. De esta manera, 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**

⁹⁰ *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.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

necesarios. Además, deben comprobar que su actuar no fue motivado por prejuicios raciales.

196. A mayor abundamiento conviene señalar que una lectura integral de la Ley de Migración permite advertir que las autoridades migratorias pueden solicitar documentos a las personas extranjeras a fin de acreditar su identidad o su situación migratoria regular en: 1) el procedimiento de revisión migratoria; 2) el procedimiento de control migratorio, y 3) las visitas de verificación.

197. En el caso, el argumento de las quejas se sostiene, además, en que es inconstitucional la solicitud de documentación que realizan las autoridades migratorias a las personas que **se encuentran dentro del territorio nacional** a fin de que acrediten su estancia regular en el país, toda vez que ello impacta en el derecho a la igualdad y no discriminación, dado que no existen elementos objetivos que permitan distinguir entre una persona mexicana y una extranjera.

198. Sin embargo, debe tomarse en consideración que esta Primera Sala ya declaró inconstitucional la figura de revisión migratoria que es precisamente aquella que permitía a las autoridades requerir documentación de forma aleatoria y general dentro del territorio nacional, lo cual, como se indicó, efectivamente vulnera los derechos de las personas a circular libremente dentro del territorio nacional, pues se trata de una norma sobreinclusiva, aunado a que genera impactos desproporcionados en la población indígena y afroamericana del país, al posibilitar, dada su amplitud, que las autoridades atiendan a criterios discriminatorios.

199. Por lo tanto, ante la inconstitucionalidad de la figura de revisión migratoria, la autoridad migratoria únicamente se encuentra facultada para realizar la revisión de documentación durante **el procedimiento de control migratorio** (previsto en los artículos 81 a 91⁹¹) **y en las visitas de verificación** (establecidas en los artículos 92 a 96⁹²).

⁹¹ “**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.

[...]”.

⁹² “**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,

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

200. En ese sentido, como se adelantó, las normas impugnadas por las quejas resultan constitucionales, pues 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 quejasas**, sino que se inscribe en el control migratorio que los países tienen derecho a establecer.

201. Finalmente, debe destacarse que esta Primera Sala no prejuzga sobre la constitucionalidad de las atribuciones de otras autoridades distintas a las de migración para requerir documentación a personas extranjeras dentro del territorio nacional en supuestos diversos y con sustento en distintas legislaciones.

202. Lo anterior es así, en virtud de que el análisis en este caso se circunscribe a la constitucionalidad de dos normas que establecen de

su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, siempre que funde y motive su proceder.

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

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

[...]

Artículo 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”.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

manera específica y concreta las facultades de las autoridades migratorias con el propósito de lograr los fines de la Ley de Migración, por ser estas las impugnadas por las quejas.

D) Artículos 20, fracción VII, 100 y 121 de la Ley de Migración, que facultan la privación temporal de la libertad de las personas migrantes

203. Las personas quejas consideran que los artículos 20 fracción VII, 99, 100 y 121 de la Ley de Migración son inconstitucionales al vulnerar su derecho a la libertad personal. Lo anterior, en virtud de que permiten su presentación ante la autoridad de migración, con base en estereotipos y prejuicios respecto de cómo es una persona extranjera, además de que no encuentra sustento constitucional, en virtud de que no deriva de un acto delictivo.

204. Asimismo, las quejas consideran que dichos artículos son inconstitucionales porque permiten que se exceda el máximo de treinta y seis horas de detención por la violación de reglamentos gubernativos, lo cual no cumple los requisitos de necesidad y proporcionalidad.

205. Esta Primera Sala considera que son **infundados** dichos argumentos. Las disposiciones impugnadas establecen⁹³:

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

⁹³ Vigente al momento en que sucedieron los hechos.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

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.*

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 Ley⁹⁴, 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 Ley⁹⁵.*

⁹⁴ “**Artículo 144.** Será deportado del territorio nacional el extranjero presentado que: I. Se haya internado al país sin la documentación requerida o por un lugar no autorizado para el tránsito internacional de personas; II. Habiendo sido deportado, se interne nuevamente al territorio nacional sin haber obtenido el Acuerdo de readmisión, aún y cuando haya obtenido una condición de estancia; III. Se ostente como mexicano ante el Instituto sin serlo; IV. Estar sujeto a proceso penal o haber sido condenado por delito grave conforme a las leyes nacionales en materia penal o las disposiciones contenidas en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, o que por sus antecedentes en México o en el extranjero pudiera comprometer la seguridad nacional o la seguridad pública; V. Proporcione información falsa o exhiba ante el Instituto documentación apócrifa, alterada o legítima, pero que haya sido obtenida de manera fraudulenta, y VI. Haya incumplido con una orden de salida de territorio nacional expedida por el Instituto”.

⁹⁵ “**Artículo 111.** El Instituto resolverá la situación migratoria de los extranjeros presentados en un plazo no mayor de 15 días hábiles, contados a partir de su presentación. El alojamiento en las estaciones migratorias únicamente podrá exceder de los 15 días hábiles a que se refiere el párrafo anterior cuando se actualicen cualquiera de los siguientes supuestos: I. Que no exista información sobre su identidad y/o nacionalidad, o exista dificultad para la obtención de los documentos de identidad y viaje; II. Que los consulados o secciones consulares del país de origen o residencia requieran mayor tiempo para la expedición de los documentos de identidad y viaje; III. Que exista impedimento para su tránsito por terceros países u obstáculo para establecer itinerario de viaje al destino final; IV. Que exista enfermedad o discapacidad física o mental médicamente acreditada que imposibilite viajar al migrante presentado, y V. Que se haya interpuesto un recurso

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

206. De la anterior transcripción se desprende que dichos artículos conforman un sistema normativo de acuerdo con el cual, ante la falta de cumplimiento de los requisitos migratorios (incluyendo el supuesto de revisión migratoria que ya fue declarado inconstitucional), opera una privación temporal de la libertad de la persona extranjera en una estación migratoria; lo cual se hace a través de un acuerdo de presentación.

207. Conforme a lo dispuesto por el artículo 3, fracción XX, y el 99, segundo párrafo, de la Ley de Migración, la presentación es la medida dictada por el Instituto Nacional de Migración mediante la cual se acuerda el **alojamiento temporal** de una persona extranjera que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno.

208. Así, con el propósito de determinar si los artículos impugnados gozan de regularidad constitucional, resulta necesario retomar, en principio, el criterio que ha establecido la Corte Interamericana en relación con el derecho a la libertad personal de las personas migrantes y sus restricciones.

209. Si bien es cierto que la Convención Americana no establece explícita o taxativamente las causas, casos o circunstancias que deben ser consideradas como legítimas en una sociedad democrática para habilitar una medida privativa de libertad en la legislación interna, lo cierto es que

administrativo o judicial en que se reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria en territorio nacional; o se haya interpuesto un juicio de amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país. En los supuestos de las fracciones I, II, III y IV de este artículo el alojamiento de los extranjeros en las estaciones migratorias no podrá exceder de 60 días hábiles. Transcurrido dicho plazo, el Instituto les otorgará la condición de estancia de visitante con permiso para recibir una remuneración en el país, mientras subsista el supuesto por el que se les otorgó dicha condición de estancia. Agotado el mismo, el Instituto deberá determinar la situación migratoria del extranjero”.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

la Corte Interamericana ha sostenido que existe la posibilidad de que los Estados establezcan limitaciones o restricciones al derecho a la libertad⁹⁶.

210. En efecto, la Corte Interamericana ha determinado que la facultad de los Estados de controlar y regular el ingreso y permanencia de personas extranjeras en su territorio constituye una finalidad legítima para restringir el derecho a la libertad personal; sin embargo, ha precisado que esa detención no puede ser —bajo ninguna circunstancia— de carácter punitivo. Por este motivo, considera que es esencial que los Estados dispongan de un catálogo de **medidas alternativas** que puedan resultar efectivas para lograr ese fin⁹⁷.

211. Asimismo, la Corte Interamericana ha considerado que la privación de la libertad trae a menudo, como consecuencia ineludible, la afectación del goce de otros derechos humanos. Por lo tanto, tratándose de personas privadas de su libertad exclusivamente por cuestiones migratorias, los lugares de detención deben encontrarse diseñados a fin de garantizar un régimen adecuado para su situación legal, con personal debidamente cualificado y evitando, en la medida de lo posible, la desintegración de los núcleos familiares⁹⁸.

212. En consecuencia, los Estados tienen la obligación de adoptar determinadas medidas positivas, concretas y orientadas, para garantizar que la privación de la libertad no genere un mayor riesgo de afectación

⁹⁶ **Caso Vélez Loor vs. Panamá.** Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párrafo 168.

⁹⁷ **Caso Vélez Loor vs. Panamá.** Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párrafo 171.

⁹⁸ **Caso Vélez Loor vs. Panamá.** Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párrafo 209.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

a la integridad y al bienestar personal y familiar de las personas migrantes⁹⁹.

213. En ese sentido, sólo en aquellos casos en los que resulte necesario y proporcional —atendiendo, siempre, a las circunstancias del caso en concreto— las personas migrantes pueden ser detenidas en establecimientos específicamente destinados a tal fin. Esto es así, porque si bien es cierto que resulta convencional la detención migratoria, lo cierto es que la misma debe ser utilizada **sólo bajo dos condiciones**: (1) que sea por el menor tiempo posible y, (2) para la atención de fines legítimos¹⁰⁰.

214. Por lo tanto, debe garantizarse que las personas detenidas por su situación migratoria permanezcan en lugares distintos a los destinados para las personas acusadas o condenadas por la comisión de delitos.

215. Ahora bien, en cuanto a los fines legítimos que justifican una detención migratoria, la Corte Interamericana ha sostenido que toda detención debe atender a los hechos y a las circunstancias particulares de las personas en concreto, de forma que la misma no procede de manera automática; es decir, sin tomar en consideración sus circunstancias individualizadas. Por lo tanto, ninguna persona puede ser sometida a detención o encarcelamiento por causas o métodos que —aún calificados de legales— puedan reputarse como incompatibles con el

⁹⁹ *Loc. Cit.*

¹⁰⁰ **Caso Vélez Loor vs. Panamá.** Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párrafo 208.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

respeto de los derechos fundamentales por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles o faltos de proporcionalidad¹⁰¹.

216. Con sustento en lo anterior, esta Primera Sala de la Suprema Corte concluye que los artículos impugnados son constitucionales y convencionales, tal como se explica a continuación.

217. En principio debe destacarse que si bien las normas impugnadas representan una limitación al derecho a la libertad personal de las personas migrantes, lo cierto es que se trata de una medida que persigue una finalidad legítima conforme a los estándares desarrollados por la Corte Interamericana (indicados anteriormente), toda vez que el propósito o la finalidad perseguida es el control y la regulación del ingreso y la permanencia de personas extranjeras dentro de territorio nacional.

218. En segundo lugar, debe destacarse que no se trata de una medida de carácter penal, sino una medida de naturaleza administrativa que, además, conforme a la fracción VII del artículo 20 de la Ley de Migración, obliga a las autoridades competentes a la presentación de las personas en estaciones migratorias respetando, en todo momento, sus derechos humanos; lo que denota que el poder legislativo reconoció que si esta medida no se realiza cuidadosamente, puede implicar la violación colateral de otros derechos humanos, además de la libertad.

219. En tercer lugar, debe destacarse que el artículo 21, fracción VII, de la citada legislación, establece que las estaciones migratorias son lugares específicamente habilitados para la permanencia de personas

¹⁰¹ **Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador**, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párrafos 90 – 91.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

extranjeras a fin de regularizar su estancia en el país o para brindarles la asistencia para su retorno. Esto se ajusta al estándar convencional que establece que deben ser establecimientos en los que se garantice un régimen adecuado que procure la situación migratoria de las personas y que, además, sean distintos a los destinados para la detención de personas acusadas o condenadas por la comisión de algún delito.

220. En virtud de lo anterior, esta Primera Sala considera que la permanencia de las personas extranjeras en las estaciones migratorias es una situación que, conforme al régimen interamericano, obliga a las autoridades migratorias a realizar la presentación de forma razonable, previsible y proporcional, atendiendo siempre a las circunstancias — individualizadas— de quienes que se encuentren involucradas, lo cual deriva del principio de no arbitrariedad en la privación de libertad de personas migrantes.

221. Por los razonamientos antes expuestos, esta Primera Sala concluye que los planteamientos de la parte recurrente en este apartado resultan infundados, toda vez que las disposiciones impugnadas son acordes al régimen constitucional y convencional para la privación legítima de la libertad de las personas migrantes en territorio nacional.

222. Debe destacarse que esta Primera Sala no soslaya que en sus agravios las quejas sostuvieron que se vulneraron sus derechos contenidos en los artículos 21 y 22 constitucionales, al exceder el máximo de treinta y seis horas de detención en faltas administrativas, pues estuvieron incluso más de cuarenta y ocho horas en la estación migratoria; cuestión que a su vez vulneró los principios de necesidad y proporcionalidad para las medidas de privación de la libertad.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

223. Sin embargo, estos agravios no están dirigidos a combatir la constitucionalidad del plazo de detención previsto en la norma, sino a discutir la correcta o incorrecta aplicación de la norma en su perjuicio por parte de las autoridades señaladas como responsables; lo cual deriva en un tema de estricta legalidad que no corresponde ser analizado por esta Primera Sala, sino que deberá estudiarse por el Tribunal Colegiado, una vez que le sean devueltos los autos.
224. Aunado a lo anterior, se considera que dicho análisis excedería la litis del presente asunto, toda vez que de la lectura de los artículos impugnados se advierte con claridad que se encuentran dirigidos exclusivamente a las personas extranjeras; es decir, la legislación migratoria no avala ni permite, en ninguna circunstancia, la presentación y alojamiento de personas mexicanas en estaciones migratorias.
225. Se afirma lo anterior, pues tal como se desprende de lo dispuesto en los artículos impugnados (transcritos en el párrafo 234 de la presente ejecutoria), el Instituto Nacional de Migración tiene como atribución 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 la propia Ley de Migración (artículo 20, fracción VII).
226. En ese sentido, el alojamiento temporal de una persona extranjera, que no acredita su situación migratoria, se acuerda por medio de la presentación, la cual tiene por objeto resolver sobre la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno (artículo 99). **Esta presentación se realiza** en aquellos casos en que una persona extranjera es puesta a disposición del Instituto Nacional de Migración, **derivado de diligencias de verificación o revisión migratoria** (artículo 100). De esta manera, el Instituto Nacional de Migración cuenta con un plazo máximo de 15 días hábiles (el cual se podrá ampliar en ciertos

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

supuestos), contados a partir de su presentación, para resolver lo conducente respecto a la situación migratoria de la persona extranjera (artículo 111).

227. De lo relatado anteriormente, es posible advertir con claridad que la legislación migratoria bajo análisis establece que la presentación y alojamiento **únicamente puede realizarse respecto de personas extranjeras**, pues precisamente busca dos finalidades: 1) la regularización de su estancia, o 2) la asistencia para el retorno. Por lo tanto, el plazo máximo de detención mientras se resuelve el procedimiento administrativo está relacionado únicamente con personas extranjeras y no con personas mexicanas.

228. Por lo tanto, si en el presente caso, las personas quejasas, quienes son indígenas mexicanas, fueron sujetas a un procedimiento migratorio que concluyó precisamente en su presentación y alojamiento en una estación migratoria, resulta claro que ello derivó de un actuar ilegal de las autoridades que realizaron la **revisión migratoria**, sustentado en perfiles raciales, que permitió la detención de las quejasas bajo el argumento de que eran personas guatemaltecas.

229. Las anteriores razones impiden a esta Suprema Corte pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma prevista en la Ley de Migración que prevé el plazo máximo de alojamiento en una estación migratoria, pues los argumentos de la quejosa versan sobre una cuestión de legalidad relacionada con la correcta o incorrecta aplicación de la norma en el caso concreto.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

Efectos de la presente resolución

230. Al haber resultado fundados los conceptos de violación relativos a los artículos 97, 98, primer párrafo, materia de la revisión, lo que procede es reservar jurisdicción al Tribunal Colegiado del conocimiento para que analice los actos de aplicación, a la luz de las consideraciones plasmadas en esta ejecutoria.
231. El Tribunal Colegiado deberá tomar en consideración que las personas quejasas gozan del derecho a exigir una reparación integral del daño frente a la acreditación de la responsabilidad del Estado¹⁰². Lo anterior aunado a que la emisión de la presente sentencia constituye *per se* una forma de reparación.
232. Por tanto, **el Tribunal Colegiado deberá en libertad de jurisdicción ordenar aquellas que considere pertinentes;** para lo cual deberá

¹⁰² Cfr. Tesis aislada 1a.CCCXXXVII/2018, 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.”*** Primera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Sentencia de 08 de junio de 2016. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

Tesis aislada 1a. CCCXLII/2015, 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.”*** Primera Sala, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Sentencia de 22 de abril de 2015. 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).

Tesis aislada 1a. LV/2017 (10a.), de rubro: ***“REPARACIÓN INTEGRAL ANTE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. INTERPRETACIÓN DE LAS INSTITUCIONES PREVISTAS EN LA LEY DE AMPARO COMO “GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN”.*** Primera Sala, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), 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.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

tomar en consideración lo que esta Primera Sala ha desarrollado, sobre las medidas que componen la reparación integral del daño, en caso de violaciones de derechos humanos:

- **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;
- **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 ocurrir¹⁰³.

¹⁰³ 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**

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

233. Tomando en cuenta dichos parámetros, tenemos 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, porque no es posible volver las cosas al estado que tenían, pues las personas quejasas 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.

234. Ahora bien, 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.

235. 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 CEAV, 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.

236. Así, las autoridades que en su caso se sujeten 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.

internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Organización de las Naciones Unidas. Resolución 60/147. Adoptada el 16 de diciembre de 2005.

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

237. 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 CEAV) para efecto de tener los elementos necesarios para la reparación integral a favor de las personas quejasas y cumplimentar sin dilación alguna, todas y cada una de las medidas impuestas.
238. Esta Primera Sala no soslaya que es un hecho notorio, que la Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió la **recomendación No. 22/2016**, en la cual determinó que se habían vulnerado los derechos de las personas quejasas a la no discriminación, a la nacionalidad, a la libertad personal y de tránsito y el de acceso a la justicia. Además, reconoció que estas personas habían sido víctimas de tratos crueles y degradantes, por lo que debían ser reparadas¹⁰⁴.
239. Asimismo, derivado de dicha recomendación, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) ordenó en la resolución ***** la reparación integral de los daños que les fueron ocasionados, incluyendo una disculpa pública del Instituto Nacional de Migración.
240. Sin embargo, estas serán cuestiones que, en su caso, podrán ser señaladas por las autoridades responsables en la fase de cumplimiento de la sentencia, para acreditar que ya existen medidas tendientes a reparar las violaciones a derechos humanos de las quejasas.

¹⁰⁴CNDH. **Recomendación No. 22/2016**. Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la libertad personal, de tránsito, a la no discriminación, a la integridad y seguridad personal, y al acceso a la justicia en agravio de V1, V2, V3 Y V4 de nacionalidad mexicana. 22 de mayo de 2016. Disponible en línea: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2016/Rec_2016_022.pdf>

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

VIII. DECISIÓN

241. De conformidad con lo anterior, al haber resultado **infundados** por una parte, y **fundados** por otra 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, 20 fracción VII, 99, primer y segundo párrafos, 100, 111 y 121 de la Ley de Migración, y **amparar** a *********, ********* y *********, todos de apellidos *********, por lo que se refiere a los artículos 97 y 98 de la propia ley, para los efectos precisados en el apartado que antecede.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Se sobresee en el juicio de amparo respecto de los artículos 2, 19, 77 y 96 de la Ley de Migración.

SEGUNDO. 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, 20 fracción VII, 99, primer y segundo párrafos, 100, 111 y 121 de la Ley de Migración.

TERCERO. La Justicia de la Unión ampara y protege a *********, ********* y *********, todos de apellidos *********, en contra de los artículos 97 y 98, primer párrafo, de la Ley de Migración, en los términos precisados en esta ejecutoria.

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

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019

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

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