

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

RECURRENTES: *********, *********,
********* Y PRESIDENTE DE LA
REPÚBLICA

PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ
SECRETARIO: PABLO FRANCISCO MUÑOZ DÍAZ
SECRETARIA AUXILIAR: ARIADNA MOLINA AMBRIZ
COLABORÓ: JESSICA MARTÍNEZ FERNÁNDEZ

En atención a lo dispuesto por el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como la jurisprudencia de rubro: “**PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS**”, a continuación se hace público el fragmento del proyecto de sentencia del **amparo en revisión 388/2022**, en el cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

...

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 388/2022, interpuesto por *********, *********, ********* y el Presidente de la República, en contra de la resolución que se dictó el catorce de julio de dos mil veintidós por el Juzgado de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Tamaulipas, en el expediente *********.

El problema jurídico a resolver por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el recurso de revisión consiste en determinar si son constitucionales los artículos 77, 97, 98, 99, 100, 111 y 121 de la Ley de Migración.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Hechos que antecedieron a la demanda de amparo.** De acuerdo con las constancias que obran en autos del amparo en revisión ********* del índice

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

del Segundo Tribunal Colegiado del Decimonoveno Circuito, se desprenden los antecedentes siguientes:

2. **Demanda de amparo.** Mediante escrito presentado el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, ante el Juzgado de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Tamaulipas, con residencia en Matamoros, *****, *****, *****, y ***** demandaron el amparo y protección de la Justicia Federal por violación a los artículos 1º, 14, 16 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; señalando como autoridad responsable al Titular y/o encargado de la Estación Migratoria en la propia ciudad de Matamoros; de quien reclamaron los actos siguientes:

- a) La detención, aseguramiento y/o alojamiento ilegal en la estación migratoria de Matamoros, Tamaulipas, de su persona por más de 36 horas.
- b) La privación de su libertad personal fuera de procedimiento con fines de deportación y/o expulsión y su ejecución.
- c) *La ejecución de cualquier orden de deportación y/o expulsión que haya emitido en su contra, fuera de procedimiento, por afectar su esfera jurídica al incurrir en dicho supuesto.*
- d) La negativa de realizar los trámites migratorios de los quejosos tendientes a regularizar y obtener su legal estancia en México, en términos de los artículos 52, fracción V, inciso a); 132, fracción I; 133, fracciones III y IV; 136, y demás relativos de la Ley de Migración.
- e) La negativa de recibir y tramitar su solicitud realizada con apego al artículo 102 de la Ley de Migración.

3. Más adelante, por escrito presentado el ocho de octubre del mismo año, los quejosos *****, ***** y ***** ampliaron su demanda de amparo para señalar como autoridades responsables y actos reclamados los siguientes:

- 1. Del **Congreso de la Unión**, la inconstitucionalidad de los artículos 16, fracción II; 17; 20, fracción VII; 97, primer párrafo; 98 y 99 de la Ley de Migración, en cuanto a su aprobación y expedición.
- 2. Del **Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos**, la inconstitucionalidad de los mismos preceptos, en cuanto a su aprobación, promulgación y publicación.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

3. Del **Secretario de Gobernación**, la inconstitucionalidad de los mismos preceptos, en cuanto a su refrendo y firma.
 4. Del **Director del Diario Oficial de la Federación**, la publicación en ese órgano de difusión el decreto que estableció la creación de los preceptos señalados como inconstitucionales.
 5. Del **Titular del Instituto Nacional de Migración, de la Delegada Local del Instituto Nacional de Migración en Matamoros Tamaulipas, y del Coordinador de la Unidad en Áreas de Servicios Migratorios**: (1) la orden de la privación de su libertad emitida por autoridad incompetente; (2) la falta de existencia de orden o mandamiento judicial que motivara la ilegal e inconstitucional ejecución de la privación de la libertad, orden de mandato para privar de su libertad al quejoso; (3) el confinamiento a una estación migratoria; (4) el aseguramiento, alojamiento y/o detención del quejoso por más de 36 horas; (5) el retorno asistido; (6) la aplicación de los artículos 16, fracción II; 17; 20, fracción VII; 97, primer párrafo, 98 y 99 de la Ley de Migración.
4. En auto de quince de octubre de dos mil diecinueve se tuvo a los quejosos ampliando su ocurso inicial de demanda de amparo, señalado como nuevas autoridades a las siguientes:

“Autoridades responsables:

- 1. Congreso de la Unión.***
- 2. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.***
- 3. Secretaria de Gobernación.***
- 4. Director del Diario Oficial de la Federación.***
- 5. Titular del Instituto Nacional de Migración.***
- 6. Delegada Local del Instituto Nacional de Migración; y,***
- 7. Coordinador de la Unidad de Servicios Migratorios.”***

5. Asimismo, como nuevos actos reclamados:

- “a) La orden de la privación de la libertad.***
b) La falta de existencia de orden o mandamiento judicial que motive la privación de libertad.
c) El confinamiento a una estancia migratoria.
d) El aseguramiento, alojamiento y/o detención de los quejosos por más de treinta y seis horas.
e) El retorno asistido; y,
f) La aprobación, promulgación, expedición, refrendo, publicación y aplicación de los artículos 77, 97, párrafo primero, 98, 99, 100, 111 y 121 de la Ley de Migración.”

6. Seguidos los trámites correspondientes, el Juzgado de Distrito dictó sentencia terminada de engrosar el diecisiete de marzo de dos mil veinte al tenor de los resolutivos siguientes:

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

“PRIMERO. Se **sobresee** en el juicio por las razones que han quedado expresadas en los considerandos **tercero** (inexistencia de la autoridad Titular del Instituto Nacional de Migración de la Ciudad de México), **cuarto** (totalidad de actos reclamados por *****), **quinto** (actos consistentes en orden de deportación y/o expulsión reclamados al Titular de la Oficina de Representación del Instituto Nacional de Migración de esta ciudad) y **séptimo** (actos combatidos a la Secretaría de Gobernación y al Director del Diario Oficial de la Federación) de la presente resolución.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a ***** y ***** **Torres**, en relación con los **artículos 77, 97, párrafo primero, 98, 99, 100, 111 y 121 de la Ley de Migración** (no viola el derecho de igualdad y no discriminación) y el acto que hicieron consistir en la omisión de resolver el procedimiento migratorio respectivo, por las razones expuestas en los considerandos décimo y décimo primero de esta resolución.

TERCERO. La Justicia de la Unión **ampara y protege** a ***** y ***** en relación con el artículo 111 de la Ley de Migración (detención no puede exceder de treinta y seis horas) y su primer acto de aplicación consistente en el aseguramiento, alojamiento y/o detención, por las razones y para los efectos precisados en los considerandos décimo segundo y décimo tercero de este fallo.”

7. **Recurso de revisión.** Inconformes con esa resolución, la parte quejosa y el Presidente de la República, por conducto de la Directora de Amparos B, de la Unidad General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación, interpusieron recursos de revisión –respectivamente– que fueron admitidos, por razón de turno, por la Presidencia del Segundo Tribunal Colegiado del Decimonoveno Circuito, mediante acuerdo de dos de agosto de dos mil veintiuno, originándose la formación del toca *****.
8. Seguido el trámite procesal correspondiente, el Tribunal Colegiado de Circuito referido dictó resolución al tenor de los puntos resolutivos siguientes:

“PRIMERO. Queda intocado el sobreseimiento que se refiere al punto resolutivo primero de la sentencia recurrida.

SEGUNDO. Se reserva jurisdicción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer de los presentes recursos de revisión interpuestos respectivamente por la propia parte quejosa, así como por el Presidente de la República.”

9. **Trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Por auto de tres de agosto de dos mil veintidós, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que en la materia de la revisión subsiste el problema

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

de constitucionalidad de los artículos **77, 97, 98, 99, 100, 111 y 121 de la Ley de Migración**, por lo que se surte la competencia del Alto Tribunal. En ese sentido, destacó que en relación con dicho problema de constitucionalidad se han radicado ante el Alto Tribunal los amparos en revisión 371/2022; 225/2022; 535/2021; 444/2021; 249/2021; 282/2019 y 275/2019.

10. Asimismo, con fundamento en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 26, 83, 86 y 91 de la Ley de Amparo; 10, fracción III, y 14, fracción II, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, legislación vigente tras el decreto de la reforma legal en la materia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno; así como en el punto Segundo, fracción III, aplicado en sentido contrario y Tercero del Acuerdo General Plenario 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, acordó –entre otra cuestiones procesales– dar trámite el presente asunto de acuerdo con el decreto de la reforma legal en la materia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno; que Alto Tribunal asumiría su competencia originaria para conocer de los recursos de revisión; y, tener por admitidos los referidos recursos, con fundamento en los artículos 81, párrafo primero y 86, párrafo primero, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
11. Además, turnó el expediente para su estudio el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, y ordenó enviar los autos a la Sala a la que se encuentra adscrito, a fin de que su Presidenta dictara el acuerdo de radicación respectivo.
12. Seguido en su trámite legal, la Ministra Presidenta de la Primera Sala, con fundamento en los artículos 86, párrafo primero, del Reglamento Interior del Alto Tribunal; 21, fracción II, inciso a) y 25, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, determinó que esta Primera Sala se avocaba al conocimiento del asunto, y ordenó enviar los autos a la Ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá a efecto de la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

13. En sesión de nueve de noviembre de dos mil veintidós, el presente asunto quedó en lista por instrucciones del Señor Ministro Ponente.
14. Mediante dictamen del día diecisiete del mismo mes y año, el Ministro Ponente, por conducto de la Secretaría de Acuerdos de esta Primera Sala, solicitó al Tribunal Colegiado que requiriera a las autoridades señaladas como responsables, a fin de que informaran el estatus que guardaba el procedimiento migratorio que originó el juicio de amparo del cual deriva el recurso de revisión que ahora se recibe; petición que fue reiterada mediante acuerdo que dictó la entonces Ministra Presidenta de esta Primera Sala el once de enero de dos mil veintitrés.
15. Finalmente, el Tribunal Colegiado de origen envió el informe requerido mediante acuerdo de dieciséis de enero del mismo año, mismo que esta Suprema Corte recibió al día siguiente. Por acuerdo del día dieciocho del mes de referencia, el Ministro Presidente de esta Primera Sala tuvo al órgano de amparo del conocimiento remitiendo por duplicado el informe de la autoridad correspondiente respecto al estado actual del procedimiento administrativo migratorio con motivo del dictamen elaborado por el Ministro Ponente; y a las autoridades responsables cumplimiento con la petición de información que se les formuló.

I. COMPETENCIA

16. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente amparo en 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, Punteo Tercero, en relación con el Segundo, fracción III, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, por tratarse de un recurso de revisión interpuesto en contra de una sentencia dictada en amparo indirecto, en el que subsiste un planteamiento de constitucionalidad sobre diversos artículos de la Ley de Migración.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

17. Se señala que, aun cuando el presente amparo en revisión no corresponde a las materias que, de forma ordinaria, conoce esta Primera Sala, se surte su competencia toda vez que el artículo 86, párrafo primero, del Reglamento Interior del Alto Tribunal establece que los amparos en revisión de la competencia originaria del Pleno que sean de la materia administrativa se turnarán a los Ministros y Ministras integrantes de ambas Salas.

II. OPORTUNIDAD

18. En el caso es innecesario pronunciarse sobre si los recursos de revisión fueron interpuestos de forma oportuna, toda vez que el Tribunal Colegiado del conocimiento ya analizó este presupuesto procesal y lo consideró satisfecho.

III. LEGITIMACIÓN

19. Esta Suprema Corte considera que tanto la parte quejosa como el Presidente de la República cuentan con la legitimación necesaria para interponer el recurso de revisión, pues está probado que dicho carácter se les reconoció en el juicio de amparo ***** del índice del Juzgado de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Tamaulipas.

IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO

20. Como punto de partida, esta Primera Sala advierte que el Tribunal Colegiado dejó intocado el sobreseimiento a que se refiere el punto resolutivo primero de la sentencia recurrida (dictada sobre el juicio de amparo ***** del índice del Juzgado de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Tamaulipas), cuestión que constituye una determinación firme que no puede ser desconocida por esta Primera Sala; razón la cual este proyecto no realizará pronunciamiento respecto a este tópico.
21. Por otra parte, este Máximo Tribunal no advierte causales de improcedencia que hayan sido planteadas por las partes y cuyo estudio hubiera sido omitido

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

por el Juez de Distrito, determinaciones que no fueron controvertidas, por lo que deben quedar firmes.

22. Ello, aunado a que este Máximo Tribunal, de un examen acucioso de las constancias de autos que conforman el presente juicio de amparo, no advierte de manera oficiosa la materialización de algún motivo diverso de improcedencia. Máxime que, mediante informes que esta Primera Sala recibió el diecisiete de enero de dos mil veintitrés, la propia autoridad responsables, es decir, el Instituto Nacional de Migración reconoció que el estatus del procedimiento migratorio de origen a la fecha de la resolución del presente recurso de revisión es suspendido, desde el veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve; sin que hiciera mención de cambios o modificaciones a la situación jurídica de los quejosos recurrente o del acto reclamado o hicieran valer causales de improcedencia no alegadas en momentos anteriores.
23. Razones por las cuales, esta Primera Sala arriba a la conclusión de que este asunto es procedente, al prevalecer la misma situación jurídica.

V. ESTUDIO DE FONDO

24. Esta Primera Sala considera que para delimitar la problemática jurídica del presente asunto es necesario sintetizar los argumentos de la demanda de amparo y su ampliación; las consideraciones de la sentencia recurrida, así como los agravios propuestos por los recurrentes en sus ocursos de revisión, respectivamente.
25. **Conceptos de violación en la demanda de amparo indirecto.** Con motivo de su demanda de amparo indirecto, la parte quejosa propuso los conceptos de violación siguientes:

- 19.1. **PRIMERO.** En este concepto, la parte quejosa argumenta que con los actos que se reclaman se viola en su perjuicio el artículo 1º constitucional, al estimar que las autoridades señaladas como responsables, principalmente las correspondientes al Instituto Nacional de Migración, no están respetando su derecho a realizar su trámite migratorio de regularización, dejando de respetar, proteger y garantizar sus derechos humanos; dejándola en estado vulnerable al no contar con los documentos migratorios que avalen su estancia legal en territorio mexicano, siendo objeto de expulsión y/o deportación.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

- 19.2. **SEGUNDO.** En este, la parte quejosa aduce que los actos reclamados violan en su perjuicio el artículo 14 constitucional, pues considera que fue privada de su libertad sin que, hasta el momento, se hubieren cumplido las formalidades esenciales del procedimiento. Señala que el Instituto Nacional de Migración viola en su perjuicio el derecho al debido proceso, mediante su detención por agentes federales a su cargo, expulsarla y/o deportarla del país sin oportunidad de ser escuchada y vencida en juicio; violándose así, también el derecho a legalidad y seguridad jurídica.
- 19.3. **TERCERO.** En este tercer concepto, la parte quejosa señala que los actos reclamados violan en su perjuicio el artículo 16 constitucional en relación con el diverso 14; en particular, las garantías de legalidad, seguridad y libertad; ello, pues las autoridades la detuvieron y privaron de su libertad, provocando sobre su esfera un acto de molestia sobre su persona y sus derechos, sin que se haya garantizado un proceso previo ante autoridad competente, en cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento; y, sin haber fundado y motivado la causa legal del procedimiento.
- 19.4. **CUARTO.** Con motivo de este, la parte quejosa aduce que con los actos reclamados se violan en su perjuicio los artículos 1º, 14 y 16 constitucionales, y los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como los artículos 5 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en la medida en que el Instituto Nacional de Migración le impide la regularización de su situación migratoria, a la luz de los artículos 6, 10, 52, 58, 132, y 133 de la Ley de Migración.
- 19.5. **QUINTO.** En este, la parte quejosa argumenta que se viola en su perjuicio lo dispuesto por el artículo 164 de la Ley de Amparo (relativo a la suspensión de la detención de la parte quejosa por autoridades administrativas).
- 19.6. **SEXTO.** En este concepto, la parte quejosa reclama la constitucionalidad del artículo 111 de la Ley de Migración, al considerar que es violatorio del artículo 21 constitucional. Ello, pues considera que esa disposición contempla una *detención administrativa migratoria indefinida*, mayor a treinta y seis horas.
- 19.7. **SÉPTIMO.** Por virtud de este concepto, la parte quejosa aduce que los actos reclamados violan en su perjuicio lo dispuesto por los artículos 52, fracción V, inciso a); 132, fracción I; 133, fracciones III y IV; 136, y demás relativos de la Ley de Migración, toda vez que –estima– se le ha negado la atención y trámites migratorios reconocidos en esas disposiciones, a pesar de que han sido solicitados.
- 19.8. **OCTAVO.** En este, la parte quejosa argumenta que con los actos reclamados se viola en su perjuicio el artículo 102 de la Ley de Migración.

26. **Conceptos de violación en la *ampliación* de la demanda de amparo indirecto.** Con motivo de su *ampliación* de demanda de amparo indirecto, la parte quejosa argumenta que los artículos son inconstitucionales conforme a las ideas que se resumen a continuación.

- 20.1. **PRIMERO.** En este concepto, la parte quejosa señala que los artículos 16, fracción II; 77, 97, 98, 99, 100, 111 y 121 de la Ley de Migración contravienen los principios de no discriminación e igualdad, consagrados en los artículos 1º y 4º de la Constitución Federal. Ello, pues facultan a las autoridades para identificar a las personas como migrantes por sus características físicas, lo que permite estigmatizarlas como extranjeros, y las facultan para la privación temporal de la libertad de migrantes.
- 20.2. Argumenta que las disposiciones reclamadas provocan una diferencia de trato irrazonable, injusto e injustificable, pues su aplicación parte de la estigmatización de

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

las personas, al colocarlas en una situación de inferioridad utilizando como base la calificación de un rasgo físico o característica prohibida por el artículo 1º constitucional y 1º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que deriva en la existencia de una *discriminación normativa indirecta*.

- 20.3. **SEGUNDO.** Argumenta que los actos reclamados violaron en su perjuicio los derechos humanos contenidos en los artículos 9, 12 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y artículo 7 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en relación con el artículo 11 constitucional.
- 20.4. Ello, pues considera que su detención surgió con motivo de sus características físicas o forma de hablar; su declaración no fue objetiva en presencia de un representante legal (violándose, así, los derechos a un debido proceso legal y adecuada defensa); se violentó su derecho a la información sobre las prerrogativas que le asisten como migrante a la luz del artículo 109 de la Ley de Migración; y, se violentaron sus derechos de integridad y libertad personal, audiencia, debido proceso legal, recurso y acceso adecuado a la justicia, y seguridad jurídica.
- 20.5. **TERCERO.** En éste, la parte quejosa argumenta que la detención de que fue objeto es violatoria de los artículos 1º y 21 constitucionales, al establecer un régimen de excepción de detención para personas extranjeras, migrantes, que se encuentran de forma irregular en el país; haciéndolo con base en uno de los criterios prohibidos por el artículo 1º, quinto párrafo, de la Constitución.
- 20.6. Asimismo, en este concepto de violación la parte quejosa se refiere a la inconstitucionalidad del artículo 111 de la Ley de Migración que establece que el extranjero irregular en territorio mexicano estará detenido “hasta que se resuelva su situación migratoria”, lo que –estima– denota una detención administrativa migratoria *indefinida*. En ese hilo argumentativo, sostiene que una detención administrativa mayor a treinta y seis horas es violatoria del artículo 21º constitucional.
- 20.7. **CUARTO.** Finalmente, en este concepto, la parte quejosa aduce que con los actos reclamados se viola en su perjuicio a la irrenunciabilidad de una defensa adecuada. Para lo que señala cuáles son las características de una defensa técnica o adecuada que, además, es *irrenunciable*; pues, contar con un defensor garantiza la protección del derecho humano consistente en el acceso pleno a la jurisdicción del Estado.

27. **Consideraciones de la sentencia recurrida.** En la sentencia recurrida, el Juzgado de Distrito del conocimiento resolvió el juicio al tenor de los razonamientos que se sintetizan en los párrafos siguientes.

- 21.1. En su considerando CUARTO, el Juzgado resolvió no analizar los conceptos de violación esgrimidos por la quejosa ***** al actualizarse la causa de improcedencia establecida en el artículo 61, fracción XI de la Ley de Amparo, al haber quedado de manifiesto que los actos reclamados, y que fueron precisados por el propio órgano jurisdiccional, fueron materia de otro amparo 854/2019-IV radicado ante ese mismo Juzgado de Distrito.
- 21.2. En su considerando QUINTO, el Juzgado de Distrito resolvió que eran inexistentes los actos reclamados por el resto de los quejosos, atribuidos al Titular de la Oficina de Representación del Instituto Nacional de Migración, consistentes en la orden de deportación y/o expulsión. Por tanto, determinó sobreseer el juicio en cuanto a esos actos, con fundamento en el artículo 63 de la Ley de Amparo. Y, con fundamento en la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de rubro: “INFORME JUSTIFICADO. NEGATIVA DE LOS ACTOS ATRIBUIDOS A LAS AUTORIDADES”.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

- 21.3. En su considerando SEXTO, el Juzgado de Distrito tuvo por ciertos los actos reclamados.
- 21.4. En su considerando SÉPTIMO, el Juzgado de Distrito consideró que se actualizaba la causa de improcedencia establecida en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 108, fracción III, de la Ley de Amparo, respecto del acto que se atribuye a la Secretaría de Gobernación y al Director del Diario Oficial de la Federación, consistente en el refrendo y la publicación del Decreto por el que se expide la Ley de Migración, pues no fue reclamado por vicios propios.
- 21.5. En su considerando OCTAVO, el Juzgado de Distrito resolvió que era infundada la causa de improcedencia invocada por el Presidente de la República, prevista en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el diverso 108, fracción VIII, de la Ley de Amparo.
- 21.6. En su considerando NOVENO, el Juzgado de Distrito resume los conceptos de violación. Y, precisa que el asunto se analizará supliendo la deficiencia de la queja en favor de la parte quejosa, y atendiendo a la causa de pedir.
- 21.7. En su considerando DÉCIMO, el Juzgado resuelve que el primer concepto de violación es, por un lado, infundado; y, por el otro, ineficaz pues, contrario a lo sostenido por la parte quejosa, de las constancias que obran en autos se advirtió que en sus actas de comparecencia de diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve se le hizo saber que tenía derecho a ser asistida o representada legalmente por la persona que designare, sobre quien coincidió en manifestar que no querían designar a persona alguna.
- 21.8. En su considerando DÉCIMO PRIMERO, el Juzgado de Distrito analiza de forma conjunta el resto de los conceptos de violación.
- 21.9. Antes de abordar la constitucionalidad de las normas reclamadas, argumentó que la Corte Interamericana ha establecido estándares mínimos para justificar la privación de la libertad de personas por razones migratorias, como que se realice de conformidad con el derecho a la libertad personal y sus garantías específicas, así como ajustada a los principios de excepcionalidad de la detención y de necesidad, proporcionalidad e idoneidad de la medida en cada caso.
- 21.10. Agrega que la misma Corte ha señalado que es permisible que los Estados otorguen un trato distinto a las personas migrantes documentadas en relación con las indocumentadas, o bien entre migrantes y nacionales, siempre que ese trato sea razonable, objetivo y proporcional, y no lesione derechos humanos. Y, trajo a cuenta su determinación acerca de que, cuando se trata de personas migrantes, la detención y privación de la libertad por su sola situación migratoria irregular, debe ser utilizada cuando fuere necesaria y proporcional en el caso en concreto, solamente admisible: a) durante el menor tiempo posible, y b) en atención a fines legítimos.
- 21.11. En relación con la constitucionalidad de las normas reclamadas, el Juzgado de Distrito formuló las preguntas siguientes: (1) *¿los artículos 77, 97, párrafo primero, 98, 99, 100, 111 y 121 de la Ley de Migración, que regulan la privación temporal de la libertad de las personas migrantes durante el procedimiento administrativo migratorio contravienen el derecho a la igualdad y no discriminación?*, y (2) *¿los artículos de la Ley de Migración vulneran el artículo 11 de la Constitución que reconoce la libertad de tránsito y el 21 de dicho ordenamiento que prevé que la detención no puede exceder treinta y seis horas?*
- 21.12. La pregunta (1) la contestó señalando que, en efecto, dichas disposiciones representan una limitación a la libertad personal de las personas migrantes; sin embargo, consideró que las disposiciones reclamadas persiguen una finalidad legítima y no violan el artículo 1º constitucional. Enseguida, respondió – anticipadamente– la pregunta (2) en el sentido de que los artículos tampoco

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

vulneran el derecho a la libertad de tránsito, pues el propio artículo 11 dispone que ese derecho se subordina a las facultades de la autoridad administrativa.

- 21.13. Agrega que las disposiciones reclamadas no violan el principio de igualdad, dado que existe un trato equivalente para todas las personas que, siendo extranjeros, sean sujetas de un procedimiento migratorio, es decir, a todas ellas, de conformidad con las normas analizadas, se les pone en custodia de las instalaciones migratorias con el objeto de que substancien sus procedimientos y se resuelva sobre su estancia en territorio mexicano.
- 21.14. Señala que no es dable comparación alguna en lo tocante a las mexicanas y mexicanos, ya que estos se encuentran en una situación jurídica distinta, en cuanto a la estancia en territorio nacional, pues ya tienen determinada su nacionalidad y estancia, a saber, como mexicanas, razón por la cual no están sujetas a un procedimiento migratorio o restricción migratoria en cuanto a su trámite en territorio mexicano; luego, ambos sujetos están en diferentes condiciones y la diferencia de trato está justificada. En consecuencia, determinó que los artículos 77; 97, párrafo primero; 98, 99, 100, 111 y 121 de la Ley de Migración no violan el principio de igualdad contenido en el artículo 1º constitucional y, como consecuencia, negó el amparo solicitado.
- 21.15. En su considerando DÉCIMO SEGUNDO, el Juzgado de Distrito argumenta que el alojamiento o aseguramiento de una persona migrante debe ser una medida excepcional que, con fundamento en los artículos 68 y 69 de Migración, debe ser asistencial para la protección y apoyo a la persona migrante, así como evitar que se sustraigan de sus procedimientos administrativos migratorios.
- 21.16. Asimismo, responde directamente la pregunta (2), en el sentido de que, de conformidad con el principio de excepcionalidad de la detención, en relación con el derecho fundamental a la libertad personal, la privación de la libertad de las personas migrantes no puede exceder las treinta y seis horas previstas para las detenciones administrativas por el artículo 21 de la Constitución, de ahí que el artículo 111 de la Ley de Migración que prevé plazos de detención mayores es inconstitucional; máxime que, de conformidad con los criterios internacionales, la detención debe ser excepcional y la autoridad, siempre que sea posible, deberá utilizar medidas alternativas a la detención
- 21.17. Aduce que el hecho de que la Ley permita que las personas migrantes que interpongan un recurso administrativo o judicial puedan estar privadas de su libertad de forma indefinida constituye un obstáculo a su derecho de acceso a la justicia, dado que el no poder salir de la estación migratoria por el tiempo que dure la tramitación del procedimiento correspondiente constituye un elemento disuasivo para su interposición. Es decir, esa norma puede ser considerada como una restricción indirecta a la tutela judicial efectiva, identificada en la jurisprudencia mexicana como medida “inhibidora”, “disuasiva” u “obstaculizadora” y en el derecho comparado como la doctrina del “*chilling effect*”.
- 21.18. En vía de consecuencia, determinó que el primer acto de aplicación del artículo 111 de la Ley, consistente en el aseguramiento, alojamiento y/o detención de los quejosos desde el diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve, en la Estación Provisional Migratoria perteneciente a la Oficina de Representación Local, es inconstitucional.
- 21.19. Finalmente, en su considerando DÉCIMO TERCERO, el Juzgado de Distrito concedió el amparo para que el Representante de la Oficina de Representación Local del Instituto Nacional de Migración, así como aquellas autoridades vinculadas con el cumplimiento de la sentencia, desincorporen de la esfera jurídica de la parte quejosa los plazos previstos en el artículo 111 de la Ley de Migración.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

28. **Agravios en el recurso de revisión interpuesto por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.** En sus agravios, el Presidente de la República (por conducto de la Unidad General de Procedimientos Constitucionales adscrita a la Secretaría de Gobernación), expuso lo siguiente.

- 22.1. En primer lugar, hace valer la omisión de análisis de la actualización de la causa de improcedencia establecida en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, relativa a la falta de interés jurídico, frente a la inexistencia de un acto de aplicación de los artículos impugnados (en particular, el artículo 111 de la Ley de Migración).
- 22.2. En segundo lugar, hace valer la omisión de análisis de la actualización de la causa de improcedencia establecida en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, relativa a la cesación de los efectos del acto reclamado, toda vez que los quejosos fueron puestos en libertad el día veinticinco de septiembre del dos mil diecinueve.
- 22.3. Enseguida, argumenta que la sentencia le causa agravio pues, contrario a lo resuelto, el artículo 111 de la Ley de Migración se ajusta al parámetro de regularidad constitucional. Al respecto, trae a cuenta los amparos en revisión 363/2019, 399/2019, 437/2019 y 529/2019, resueltos por la Segunda Sala del Alto Tribunal, en los que se determinó que es deber y facultad del Estado, en control de sus fronteras, identificar a quienes ingresan a su territorio en las diversas categorías migratorias, a fin de cumplir con el marco regulatorio establecido para el tránsito y la estancia de los extranjeros en el país y atender, sobre todo, el fenómeno de crecimiento migratorio de México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.
- 22.4. Asimismo, trae a cuenta algunas consideraciones relativas a la regularidad constitucional de las restricciones a la libertad personal; las bases, constitucional y convencional, del alojamiento como restricción temporal a la libertad en materia migratoria; y, la presentación, alojamiento y procedimiento migratorio.
- 22.5. Agrega que el artículo 111 de la Ley de Migración no es inconstitucional, pues el alojamiento en estaciones migratorias tiene una connotación de utilidad y finalidad distinta al arresto y a una pena, al tener más bien la naturaleza de una medida precautoria, a fin de asegurar la comparecencia de la persona migrante al procedimiento administrativo migratorio, y lograr la regularización de su situación o un adecuado acompañamiento en su retorno o deportación.
- 22.6. El artículo 111 de la Ley de Migración tiene su fundamento en los artículos 11 y 33, segundo párrafo, de la Constitución Federal, que establecen limitantes al derecho al libre tránsito. El alojamiento en estaciones migratorias no deriva del ejercicio de una acción penal, o de la imposición de una sanción, sino de una medida temporal para que el Instituto Nacional de Migración regularice la permanencia del extranjero en el país, o asegure su retorno asistido.
- 22.7. Aunado a lo anterior –señala– el artículo 106 de la Ley de manera implícita reconoce la distinción que existe entre el alojamiento y el arresto administrativo, al impedir que se habilite como estación migratoria un centro de encarcelamiento, de reclusión preventiva o de ejecución de sentencias. Así, la racionalidad, idoneidad y proporcionalidad del alojamiento atiende a la necesidad del Instituto de resolver la situación jurídica de un extranjero con pleno respeto y protección de sus derechos fundamentales.
- 22.8. Agrega que el derecho a la libertad de tránsito, reconocido en el artículo 11 del texto constitucional, no es absoluto (trae a cuenta el criterio adoptado en el amparo directo en revisión 5207/2018 de la Segunda Sala); y que, por tanto, puede ser restringido

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

de manera justificada, en la medida en que dicha restricción sea indispensable, siempre que los actos que limiten ese derecho se encuentren previstos en una ley y cumplan con los requisitos de fundamentación y motivación.

- 22.9. Además, aduce que la Comisión del Poder Constituyente, dictaminadora del artículo 11 constitucional, dispuso que la libertad de tránsito deja a salvo las facultades de la autoridad judicial en materia civil y penal, y las de la autoridad administrativa en relación con las leyes de emigración, inmigración, salubridad general y extranjeros perniciosos.
- 22.10. Agrega que el Poder Constituyente delegó y reservó ese espacio de configuración normativa al Poder Legislativo Federal; en vía de consecuencia, el hecho de que el plazo de quince días para el alojamiento en estaciones migratorias no esté previsto de manera expresa en el texto constitucional no lo hace inconstitucional, pues existen plazos regulados por leyes secundarias que no están en la Constitución Federal.
- 22.11. En cuanto a la razonabilidad del plazo establecido en el artículo 111 de la Ley de Migración, señala que la medida ahí establecida no es la única aplicable en los casos de extranjeros con situación irregular en el territorio nacional, pues la Ley en la materia prevé alternativas en las que la autoridad migratoria puede realizar el análisis correspondiente de las circunstancias del caso en particular, y de las normas aplicables, y determinará si es posible la aplicación de alguna de estas o, en su defecto, si resulta indispensable el alojamiento temporal de los extranjeros en una estación migratoria.
- 22.12. El alojamiento o detención migratoria no es automática debido a que, de forma previa a emitir el acuerdo de presentación, se otorga al extranjero la oportunidad de comparecer y realizar las manifestaciones que estime oportunas, a defecto de darle debida audiencia y, en su caso, demostrar que puede optar por una medida diversa al alojamiento.
- 22.13. Argumenta también que el alojamiento establecido en esa disposición es una medida necesaria para proteger el orden público y los derechos de los extranjeros, que encuentra su fundamento en las facultades del Congreso de la Unión para dictar leyes sobre “nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración”, tal como lo dispone el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Federal.
- 22.14. Señala que, si bien el artículo 111 de la Ley permite el alojamiento en las estaciones migratorias exceda de quince días, cuando se actualice alguno de los supuestos establecidos, puede advertirse que los supuestos previstos se tratan de situaciones que no son atribuibles a la autoridad migratoria.

29. **Agravios en el recurso de revisión interpuesto por la parte quejosa.** Por su lado, la parte quejosa argumenta lo siguiente en sus conceptos de agravio.

- 23.1. **PRIMERO.** La parte quejosa-recurrente considera que la sentencia del Juzgado de Distrito es limitativa frente a sus derechos humanos, pues no consideró que sea miembro de un grupo en situación de vulnerabilidad y desventaja social; por tanto, había lugar a suplir la deficiencia de la queja, con fundamento en el artículo 79, fracción VII, de la Ley de Amparo.
- 23.2. **SEGUNDO.** (I) Considera que la sentencia es contraria al principio de congruencia y causa de pedir, pues el Juzgado fue omiso en valorar que los artículos reclamados, al conceder facultades e imponer obligaciones, parten del supuesto que en su aplicación deberá identificarse a las personas por un fenotipo determinado que hace suponer a las autoridades que son extranjeros; esto es, la aplicación de dichas

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

normas se hará a las personas que por su color de piel idioma, acento, expresiones, forma de hablar, vestimenta y raza puedan ser consideradas, a juicio de la autoridad, como extranjeros por no asemejarse al fenotipo mexicano. Es decir, fue omiso en pronunciarse sobre la discriminación normativa indirecta provocada por los artículos reclamados.

23.3. (II) Agrega que los artículos deben ser analizados en relación con la carga de la prueba a fin de dilucidar la calidad migratoria de una persona que se encuentra dentro del territorio del Estado, en relación con el principio de presunción de inocencia, aplicándolas, en específico, a la privación temporal de la libertad de los migrantes.

23.4. Del mismo modo, argumenta que la unidad normativa configurada por los artículos 97, 98 y 99 son violatorios de la libertad personal, pues configuran una intromisión coercitiva, que no tiene carácter extraordinario, de acuerdo con los niveles de contacto entre la autoridad encargada de la seguridad pública y el gobernado.

23.5. **TERCERO.** Itera que los actos reclamados, en especial la detención de la que fue objeto violentó en su perjuicio los derechos contenidos en los artículos 9, 12 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; artículos 7 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en relación con el artículo 11 constitucional. Pues, constituyen una violación a sus derechos a un debido proceso y a una adecuada defensa.

23.6. **CUARTO.** Finalmente, agrega que el Juzgado de Distrito violenta en su perjuicio el derecho humano a un acceso a la defensa adecuada *irrenunciable*, con las modalidades que impone su propia naturaleza migratoria y administrativa. En esas condiciones argumenta que la falta de nombramiento de un defensor es una violación a las reglas del procedimiento.

30. **Reasunción de jurisdicción plena.** Antes de que esta Primera Sala aborde los planteamientos de constitucionalidad de normas que motivaron al Tribunal Colegiado del conocimiento a reservar la jurisdicción de este Alto Tribunal para su resolución es necesario precisar que, por la naturaleza del asunto que se estudia, se permitirá **asumir jurisdicción** para conocer del juicio en su **integridad**, y no únicamente sobre la constitucionalidad de normas.

31. Lo anterior en atención a dos motivos principales. El primero, en la medida en que esta Primera Sala considera oportuno pronunciarse sobre uno de los conceptos de violación del escrito inicial de demanda (iterado, más adelante, a propósito de la impugnación de la sentencia de amparo) relativo a la *irrenunciabilidad* del derecho humano específico de las personas migrantes a una *defensa adecuada o defensa técnica*.

32. Cuestión que, a juicio de esta Primera Sala, reúne las notas de **importancia** y **trascendencia** que justifican el ejercicio de la facultad de atracción por

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

parte de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación¹, pues no existe un precedente de este Alto Tribunal que aborde el tema de si el derecho de las personas migrantes a una *defensa adecuada o técnica* es de tal forma “irrenunciable” que debe ser asignado de *oficio* por las autoridades competentes del Estado *aún frente a la negativa de su voluntad*.

33. Y, el segundo motivo, en función de que el estudio de la constitucionalidad de las normas reclamadas obligará a esta Primera Sala a pronunciarse indefectiblemente –también– sobre la constitucionalidad de sus *actos de aplicación*, señalados como actos reclamados.
34. **Suplencia de la queja deficiente.** Finalmente, antes de abordar el estudio de los agravios propuestos en los recursos de revisión interpuestos, esta Primera Sala precisa que –como hizo el Juzgado de Distrito A Quo– el presente asunto se analizará supliendo la deficiencia de la queja² en beneficio de la esfera jurídica de la parte quejosa y atendiendo a la causa de pedir.
35. Ello, pues la parte quejosa se integra por personas migrantes que se encuentran reclamando la privación de su libertad por más tiempo del previsto en el régimen constitucional, primera situación que los coloca en una situación de vulnerabilidad.
36. La Ley de Amparo garantiza una regulación procesal especial para las personas que se encuentran en clara desventaja social, habida cuenta de que su vulnerabilidad ha sido reconocida por el derecho internacional, así como el derecho interno, en tanto que han partido de su país de origen dejando –por regla general– su vida, sus posesiones y su familia atrás, frente alguna situación amenazante de su vida, la pérdida de su libertad y/o su integridad.³
37. Asimismo, un factor de vulnerabilidad al que –también– se enfrentan consiste en su situación de marginación, **el desconocimiento de las leyes**

¹ “Artículo 85. (de la Ley de Amparo). Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación estime que un amparo en revisión, por sus características especiales deba ser de su conocimiento, lo atraerá oficiosamente conforme al procedimiento en el artículo 40 de esta Ley (...).”

² Artículo 79, fracción VII, de la Ley de Amparo.

³ Opinión Consultiva OC-18/03. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Resolución de 17 de septiembre de 2003.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

nacionales, el miedo de ser descubiertas por las autoridades migratorias, el verse orilladas a huir de sus países de origen, así como por las condiciones en que viajan.⁴

38. Situación de vulnerabilidad que se *agrava* cuando se presenta una discriminación interseccional, porque a la condición migratoria puede adherirse la edad, el sexo, el género, la identidad étnica; aunado a que las personas migrantes viajan sin documentación, lo que las hace víctimas de delitos fácilmente, y de violaciones a derechos humanos.⁵
39. **Análisis de los agravios en los recursos de revisión.** Toda vez que el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento ya examinó los agravios hechos valer en contra del sobreseimiento decretado por la resolución recurrida –con fundamento en el orden metodológico de estudio establecido en el artículo 93 de la Ley de Amparo– y de que, en función de ese análisis, determinó **dejarlo intocado**, esta Primera Sala procede a estudiar el resto de los agravios propuestos en los recursos de revisión respectivos.
40. Bajo esa tesitura, por cuestión de orden metodológico y para facilitar la lectura y comprensión de esta ejecutoria, esta Primera Sala, en primer lugar, estudiará los argumentos de agravio propuestos por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; y, en segundo, los propuestos por la parte quejosa.
41. **Estudio de los agravios propuestos por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.** En su ocurso de agravios –además de proponer razonamientos tendentes a decretar el sobreseimiento del juicio (cuestión agotada definitivamente por el Tribunal Colegiado del conocimiento)–, el Presidente de la República –por conducto de la Unidad competente adscrita a la Secretaría de Gobernación– argumentó que la sentencia recurrida le causó agravio al resolver sobre la invalidez constitucional del artículo 111 de la Ley de Migración.

⁴ Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a personas migrantes y sujetas de protección internacional. Segunda edición, SCJN: México, 2015, p. 12.

⁵ *Ibid.*, p. 13.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

42. En síntesis, considera que esa disposición legal sí es constitucional porque:

- Se fundamenta en el deber y la facultad del Estado de controlar sus fronteras e identificar a quienes ingresan a territorio nacional en diversas categorías migratorias, a fin de cumplir con el marco regulatorio en materia de tránsito y estancia de extranjeros en el país; y atender el fenómeno de crecimiento migratorio en México.
- El alojamiento de personas en estaciones migratorias tiene una connotación de utilidad y finalidad distinta al arresto o a una pena, toda vez que su naturaleza es de una medida precautoria tendente a asegurar la comparecencia de los migrantes en procesos administrativos migratorios.
- Se fundamenta en los artículos 11 y 33, párrafo segundo, constitucionales, que establecen limitantes al derecho a la libertad de tránsito. Es decir, no se trata de un derecho absoluto, pues puede ser objeto de restricción de manera justificada, siempre y cuando sea indispensable, que se encuentre prevista en una ley, y se cumpla con los requisitos de fundamentación y motivación.
- Fue el Poder Constituyente quien dispuso que la libertad de tránsito dejó a salvo las facultades de las autoridades judiciales y administrativas para su limitación.
- El hecho de que el plazo establecido en esa disposición para el alojamiento de personas en estaciones migratorias no se encuentre previsto expresamente en el texto constitucional, no lo hace inconstitucional.
- El plazo establecido en ese artículo para el alojamiento de personas no es el único aplicable en casos de extranjeros con situación irregular, pues la ley prevé alternativas para la autoridad migratoria, atendiendo a las circunstancias del caso en particular y de las normas aplicables.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

- El alojamiento migratorio no es automático, sino que depende de la emisión de un acuerdo de presentación, y de otorgar al extranjero la oportunidad de comparecer al procedimiento y manifestar lo que a su derecho convenga.
- Es una medida necesaria para la protección del orden público y los derechos de los extranjeros; que, además, encuentra su fundamento en las facultades del Congreso de la Unión (artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Federal).

43. Esta Primera Sala se permitirá abordar conjuntamente tales argumentos de agravio de conformidad con el orden metodológico siguiente: (1) la privación de la libertad de personas por razones migratorias; (2) la duración del plazo para la privación de la libertad de personas por razones migratorias; (3) análisis de la constitucionalidad del artículo 111 de la Ley de Migración a la luz de los apartados anteriores; y, (4) estudio de los argumentos de agravio a la luz de los apartados anteriores.

(1) La privación de la libertad de personas por razones migratorias.

44. Previamente a abordar al tema citado al rubro, esta Primera Sala considera importante hacer referencia a las consideraciones que ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre las políticas migratorias.

(1.1.) La constitucionalidad y convencionalidad de las políticas migratorias adoptadas por el Estado mexicano.

45. El Tribunal Interamericano ha entendido por política migratoria es aquella constituida por todo acto, medida u omisión institucional –leyes, decretos, resoluciones, directrices o actos administrativos– que versa sobre la entrada, salida o permanencia de población nacional o extranjera dentro de su territorio^{6,7}

⁶ Vid. 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, párrafo 163.

⁷ Vid. Amparo en revisión 275/2019, resuelto el día dieciocho de mayo de dos mil veintidós, por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

46. Ha sostenido también 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 humanos⁸, y sean *objetivas, proporcionales y razonables*.⁹
47. Siendo así, entonces, una de las funciones sustanciales del Estado mexicano la de determinar por medio de su derecho interno quiénes son nacionales y extranjeros, para lo cual se regula la entrada, admisión y expulsión de personas extranjeras, siempre tomando en cuenta el derecho internacional.¹⁰
48. Es decir, en aras de cumplir con esa labor, debe de observar las normas jurídicas internacionales, pues el interés colectivo de la sociedad internacional hacia la protección de los derechos humanos es preponderante al interés o a cualquier política de un Estado.¹¹
49. En el caso mexicano, esta Primera Sala considera que debe hacerlo en observancia estricta al artículo 1º constitucional; disposición que reconoce los derechos humanos de toda persona que se encuentre en territorio nacional y que conlleva, también, garantizarlos sin distingo de nacionalidad alguna. Máxime cuando el diverso artículo 33 dispone que los derechos humanos son también reconocidos sobre la esfera jurídica de los extranjeros.

(1.2.) La privación de la libertad de personas por razones migratorias en el Sistema Universal de los Derechos Humanos.

50. Esta Primera Sala considera importante y oportuno abordar este tema a la luz del Sistema Universal de los Derechos Humanos, pues este ha privilegiado el estudio y análisis de la libertad personal desde un fenómeno mundial, atendiendo a problemas comunes que enfrentan los países y sus ciudadanos,

⁸ Vid. COIDH. *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 20143, párrafo 350; *Caso Vélez Llor vs. Panamá*. *Op.cit.*, párrafo 97, y *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, párrafo 168.

⁹ Vid. *Amparo en revisión 275/2019*, *Op.cit.* Vid. Artículo 2º de la Ley de Migración.

¹⁰ González Martín, Nuria, *Derechos de los inmigrantes*, Cámara de Diputados y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, p. 4.

¹¹ Seara Vázquez, Modesto, *Derecho Internacional Público*, Porrúa: México, 1981, p. 45.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

sobre todo en la movilidad personal de un territorio a otro. Así, ha destacado la situación de las personas migrantes a la luz de su libertad personal.

51. La “Comisión de Derechos Humanos del Sistema Universal de Derechos Humanos” ha sostenido que el derecho a la libertad personal es fundamental y protege a todas las personas en todo momento y en toda circunstancia, incluyendo migrantes y solicitantes de asilo, independientemente de su ciudadanía, nacionalidad o estatus migratorio.¹²
52. La **prohibición absoluta de la detención arbitraria** es una norma inderogable del derecho internacional consuetudinario o de *jus cogens*. Es decir, no se justifica en ningún caso, incluyendo las razones relacionadas con situaciones de emergencia nacional, con el mantenimiento de la seguridad pública o el movimiento masivo de personas migrantes o solicitantes de asilo. Esto abarca tanto a la jurisdicción territorial como al control efectivo de los Estados.¹³
53. Además, ha establecido que buscar asilo es un derecho humano universal, y su ejercicio no debe de ser criminalizado. Así, en la entrada y permanencia irregular en un país de personas migrantes estas no deben ser tratadas como criminales. Por tanto, la criminalización de la migración irregular siempre excederá los intereses legítimos de un Estado para la protección de sus territorios y la regulación de los flujos de migración irregular.¹⁴
54. Bajo esa tesitura, las personas migrantes no deben de ser calificadas o tratadas como criminales, o tratadas exclusivamente desde la perspectiva de seguridad nacional y/o de salud pública.¹⁵
55. Por ese motivo, cualquier forma de detención o custodia administrativa dentro del contexto de la migración debe ser aplicada como medida **excepcional** — es decir, de último recurso—, **por el periodo más breve** y solamente **si se**

¹² Comisión de Derechos Humanos, Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, *Deliberación Revisada No. 5 sobre la privación de libertad de las personas migrantes*, 2018, p. 2.

¹³ *Ídem*.

¹⁴ *Ídem*.

¹⁵ *Ídem*.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

justifica por una finalidad legítima, como puede ser la de (1) documentar la entrada de personas; (2) registrar sus quejas, o (3) para verificar la identidad de las personas en caso de duda.¹⁶

56. El “Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas”¹⁷ ha establecido que **el derecho a la libertad personal**, efectivamente, **no es absoluto** pues puede haber escenarios en los que la privación de la libertad se encuentre justificada. Sin embargo, en cualquier caso debe estar prevista legislativamente. Aunque, ha reconocido también que una detención o reclusión puede estar autorizada por la legislación nacional y ser, *no obstante*, arbitraria.¹⁸
57. El concepto de **arbitrariedad** no debe equipararse con el de “contrario a la ley”, sino que debe interpretarse de forma más amplia, de modo que incluya consideraciones relacionadas con la **razonabilidad**, la **necesidad** y la **proporcionalidad** de la medida punitiva.¹⁹
58. El elemento de **razonabilidad** exige que la detención sea impuesta en cumplimiento de un fin legítimo *en cada caso individual*. Este tiene que ser estipulado por la legislación, la cual debe definir y enlistar exhaustivamente las razones consideradas como fines legítimos que justifican una detención.²⁰
59. El citado Comité considera que cuando los Estados imponen la reclusión — en ocasiones denominada “detención administrativa”— por motivos de seguridad, y no con miras a un procesamiento por la imputación de un delito, esta puede **representar un riesgo grave** para la esfera jurídica de las personas, y presentarse como una **auténtica privación de la libertad arbitraria**.
60. Por tanto, si en las circunstancias más excepcionales se alega una amenaza presente, directa e imperativa para justificar la reclusión de personas

¹⁶ *Ibid.*, 2 – 3.

¹⁷ En adelante el “Comité”.

¹⁸ ONU. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. *Observación general No. 5*. Comité de Derechos Humanos. 2014. P. 4.

¹⁹ *Ídem*.

²⁰ Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias *Op.cit.* p. 4.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

migrantes que se considera conllevan a tal riesgo, **recae en los Estados la carga de la prueba de demostrar que esa persona en cuestión constituye una amenaza de esa naturaleza, y que no cabe hacer frente a ella con medidas alternativas**²¹; carga que –además– aumenta en la medida en que se prolonga la reclusión.²²

61. Por su parte, el elemento de **necesidad** exige que la detención sea absolutamente indispensable para lograr el fin previsto y que en las circunstancias individuales no exista ninguna otra medida menos restrictiva para la persona que se encuentra en situación migratoria.²³
62. Y, por cuanto hace al elemento **proporcionalidad**, se exige a los Estados que se logre un balance entre la gravedad de la medida tomada –la privación de la libertad de la persona en situación migratoria irregular– y la situación en cuestión. Para asegurar que se cumpla con este principio siempre hay que considerar alternativas a la detención.²⁴
63. El propio Comité ha desarrollado que los Estados están obligados a demostrar que la reclusión **no durará más de lo estrictamente necesario**; es decir, **que la duración total de la posible reclusión está limitada** y que **se respetarán plenamente las garantías del debido proceso**.²⁵
64. Para que se cumplan esas condiciones es necesaria la revisión pronta y periódica de un tribunal de justicia²⁶ o un órgano con las mismas características de independencia e imparcialidad que un órgano judicial, al igual que son necesarios el acceso a la **asistencia jurídica independiente** –preferentemente, a elección de la persona privada de libertad–, y la comunicación a esta persona de, al menos, la esencia de las pruebas en que se basó la decisión punitiva adoptada.²⁷

²¹ *Ibid.*, p. 3.

²² ONU *Op.cit.* p. 5.

²³ Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias *Op.cit.* P. 4.

²⁴ *Ídem.*

²⁵ ONU *Op.cit.*, p. 5.

²⁶ *Ibid.*, p. 3.

²⁷ ONU *Op.cit.*, p. 5.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

65. En ese tenor, la detención durante los procedimientos de control de la migración no es *per se* arbitraria, pero **deberá justificarse que es razonable, necesaria y proporcionada a la luz de las circunstancias, y revisarse a medida que se prolongue.** ²⁸
66. Así las cosas, las personas migrantes que entran ilegalmente en el territorio de un Estado pueden ser privados de su libertad durante un **breve periodo inicial** con el fin de documentar su entrada, dejar constancia de sus alegaciones, y determinar su identidad si hay dudas sobre ella. ²⁹
67. Sin embargo, prolongar la privación de su libertad mientras se resuelven sus alegaciones sería arbitraria de no existir razones particulares relacionadas con *esa persona*, como: la probabilidad concreta de fuga, el peligro de que cometa un delito, o el riesgo de que lleve a cabo actos violatorios de la seguridad nacional.
68. La decisión siempre debe considerar los factores pertinentes de **cada caso** ³⁰ y nunca basarse en una norma obligatoria aplicable a una categoría amplia de personas; debe tener en cuenta la posibilidad de utilizar medios *menos invasivos* para alcanzar el mismo fin (como la obligación de presentarse periódicamente en un lugar, la imposición de una fianza u otras condiciones para evitar la fuga); y, además, debe ser objeto de reevaluación periódica y de revisión judicial. ³¹
69. En este orden de ideas, esta Primera Sala considera que, de conformidad con el estándar del Sistema Universal de los Derechos Humanos, los límites a la libertad personal por razones migratorias son legítimos. Sin embargo, para ello, deben encontrarse **previstos en ley**, ser de carácter **excepcional** y cumplir con los requisitos de **razonabilidad, necesidad y proporcionalidad** propuestos por el propio sistema.

²⁸ ONU *Op.cit.*, p. 6.

²⁹ ONU *Op.cit.*, p. 6.

³⁰ Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias *Op.cit.* p. 5.

³¹ ONU *Op.cit.*, p. 6.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

70. En el sentido similar se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los asuntos siguientes: “*Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez. Vs. Ecuador*”³², “*Caso Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*”³³, “*Caso Ruano Torres y otros vs. El Salvador*”³⁴, “*Caso Wong Ho Wing Vs. Perú*”³⁵, “*Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana*”³⁶, “*Caso García y Familiares Vs. Guatemala*”³⁷, “*Caso Servellón García y otros Vs. Honduras*”³⁸, “*Caso Pacheco Teruel y otros Vs. Honduras*”³⁹, “*Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia*”⁴⁰, “*Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*”⁴¹, y, “*Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*”⁴².

(2) La duración de la privación de la libertad de personas por razones migratorias.

71. En función de la *litis* que ocupa en este asunto, para esta Primera Sala es obligatorio pronunciarse sobre la *duración del plazo* por el cual una persona puede ser privada de su libertad por razones migratorias. Cuestión que, como se explicó en el apartado inmediato anterior, puede encontrarse justificada.
72. En esa línea argumentativa, se itera que la detención migratoria debe tener una temporalidad que sea estrictamente necesaria (habida cuenta de las circunstancias del caso en concreto), y que debe ceñirse al debido proceso

³² COIDH. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez. Vs. Ecuador*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 52.

³³ COIDH. *Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Fondo, párrafo 135.

³⁴ COIDH. *Caso Ruano Torres y otros vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015, párrafo 140.

³⁵ COIDH. *Caso Wong Ho Wing Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2015, párrafo 235.

³⁶ COIDH. *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014.

³⁷ COIDH. *Caso García y Familiares Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 noviembre de 2012, párrafo 100.

³⁸ COIDH. *Caso Servellón García y otros Vs. Honduras*. Sentencia de 21 de septiembre de 2006, párrafo 90.

³⁹ COIDH. *Caso Pacheco Teruel y otros Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de abril de 2012, párrafo 106.

⁴⁰ COIDH. *Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de noviembre de 2014, párrafo 408.

⁴¹ COIDH. *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*. Sentencia de 24 de octubre de 2012. Fondo, reparaciones y costas. Párrafos 160-163.

⁴² COIDH. *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Fondo, reparaciones y costas. Párrafo 106.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

legal en beneficio de la esfera jurídica de la persona migrante afectada, en particular, a la luz de la vulnerabilidad que se presume sobre su condición.

73. En el *amparo directo en revisión* 3463/2012⁴³ esta Primera Sala resolvió que las restricciones provisionales a la libertad personal –en general– son, precisamente, afectaciones **momentáneas** al ejercicio de un derecho que no es absoluto, limitable con base en criterios de proporcionalidad.
74. Por lo tanto, aun cuando no se encuentre prevista expresamente cierta restricción provisional en la Constitución Federal, es **legítima** desde su punto de vista cuando se realice **en cumplimiento de lo previsto en el artículo 21 constitucional**, y siempre y cuando se efectúe atendiendo al *estándar de excepcionalidad*.
75. En particular, tratándose de la aplicación de sanciones por infracciones de naturaleza administrativa, el artículo 21 constitucional dispone que estas únicamente consistirán en multa, **arresto hasta por treinta y seis horas** o en trabajo a favor de la comunidad.
76. Disponiendo, además, que si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto se permutará esta por el **arresto correspondiente**, que no excederá en ningún caso de **treinta y seis horas**. Es decir, el régimen constitucional vigente **proscribe** la aplicación de **arrestos**, como sanciones de naturaleza administrativa, **que tengan una temporalidad superior a treinta seis horas**.
77. Bajo esa tesitura, en aras de determinar la **razonabilidad del plazo para privar de su libertad a una persona migrante**, a propósito de la substanciación de un procedimiento migratorio, se tienen que considerar los dos principios, reconocidos tanto en sede convencional como constitucional, siguientes:

⁴³ Resuelto en la sesión correspondiente al veintidós de enero de dos mil catorce, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (Ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

- i) Por un lado, la detención debe ser *estrictamente necesaria*⁴⁴, para lo cual la autoridad migratoria competente deberá fundar y motivar su determinación, con base en los motivos que consideró para dar lugar a la detención (específicamente, los supuestos normativos previstos *limitativamente* en la Ley de Migración⁴⁵) y, a la postre, garantizar al afectado migrante las formalidades esenciales del procedimiento⁴⁶, tomando en cuenta su *posición de vulnerabilidad*; y,
- ii) por el otro, la autoridad migratoria competente deberá garantizar que la privación de la libertad no exceda el límite de temporalidad que para tal efecto ha establecido el artículo 21 constitucional: treinta y seis horas.

78. Sin soslayar que ese es el **límite máximo concedido por el texto constitucional para la detención de personas por razones administrativas** y que, en todo caso, puede optarse legítimamente – también– por una detención que sea menor a esa temporalidad; o, incluso, evitarla mediante la aplicación de medidas alternativas que cumplan con el mismo propósito En cualquier caso –se reitera– la determinación debe

⁴⁴ Estándar de excepcionalidad.

⁴⁵ El artículo 111 de la Ley de Migración dispone que el alojamiento en estaciones migratorias se justifica cuando: no existe información fehaciente sobre su identidad y/o nacionalidad, o exista dificultad para la obtención de los documentos de identidad y viaje; que los consultados o secciones consulares del país de origen o residencia requieran mayor tiempo para la expedición de los documentos de identidad y viaje; que exista impedimento para su tránsito por terceros países u obstáculo para establecer el itinerario de viaje al destino final; que exista enfermedad o discapacidad física o mental médicamente acreditada que imposibilite viajar al migrante presentado; y, que se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial en que se reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria en territorio nacional; o se haya interpuesto un juicio de amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país.

⁴⁶ Vid. Artículo 70 de la Ley de Migración. Vid. Tesis de Jurisprudencia P./J. 47/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, Diciembre de 1995, página 133, con número de registro 200234, de rubro y texto siguientes: **“FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.**

La garantía de audiencia establecida por el artículo 14 constitucional consiste en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo de la vida, libertad, propiedad, posesiones o derechos, y su debido respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, la de que en el juicio que se siga "se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento". Estas son las que resultan necesarias para garantizar la defensa adecuada antes del acto de privación y que, de manera genérica, se traducen en los siguientes requisitos: 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; 3) La oportunidad de alegar; y 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. De no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.”.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

encontrarse debidamente fundada y motivada, y en garantía del derecho humano a un debido proceso.

(3) Análisis de la constitucionalidad del artículo 111 de la Ley de Migración a la luz de los apartados anteriores.

79. Ahora bien, el artículo 111 de la Ley de Migración dispone lo siguiente:

“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:

(...).”⁴⁷

80. El numeral transcrito prescribe que la duración máxima de una detención por razones migratorias es de **quince días hábiles** a partir de la presentación del extranjero, tiempo máximo concedido por el ordenamiento para que la autoridad competente resuelva el procedimiento migratorio.

81. Aunado a que dicho artículo establece también diversos supuestos normativos que permiten dicha detención hasta por **sesenta días hábiles**⁴⁸, entre los que se encuentran:

- I. “Que no exista información fehaciente sobre su identidad y/o nacionalidad, o exista dificultad para la obtención de los documentos de identidad y viaje;
- II. Que los consulados o secciones consulares del país de origen o residencia requieran mayor tiempo para la expedición de los documentos de identidad y viaje;
- III. Que exista impedimento para su tránsito por terceros países u obstáculo para establecer el itinerario de viaje al destino final;
- IV. Que exista enfermedad o discapacidad física o mental médicamente acreditada que imposibilite viajar al migrante presentado, y
- V. Que se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial en que se reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria en territorio nacional; o se haya interpuesto un juicio de amparo

⁴⁷ (Énfasis añadido).

⁴⁸ Penúltimo párrafo del artículo 111 de la Ley de Migración.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

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**.⁴⁹ 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.”

82. Así las cosas, esta Primera Sala considera que, de conformidad con el principio de excepcionalidad de la privación de la libertad de personas, esta no puede exceder de la temporalidad establecida por el artículo 21 del texto constitucional.
83. Tanto el plazo de “quince días hábiles”, como el diverso de “sesenta días hábiles”⁵⁰ previstos en el artículo referido, contravienen la temporalidad máxima que prevé la Constitución Federal para legitimar la privación de la libertad de una persona por razones de naturaleza administrativa: treinta y seis horas.
84. Máxime que, en la medida en que las personas migrantes se encuentren desprovistas de su libertad personal por una temporalidad superior a la de treinta y seis horas, se obstaculiza –también– el ejercicio de su derecho humano a una tutela jurisdiccional efectiva⁵¹, reconocido por el artículo 17 de la Constitución Federal, en relación con los diversos 8º y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
85. Ello pues, mientras la persona migrante se encuentre privada de su libertad, se encontrará también formal y materialmente imposibilitada para acceder a un tribunal, independiente e imparcial, con el propósito de defender sus derechos.

⁴⁹ (Énfasis añadido).

⁵⁰ Aplicable sobre las fracciones I, II, III y IV del artículo 111 de la Ley de Migración.

⁵¹ Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 42/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, Abril de 2007, página 124, con número de registro 172759, de rubro: “**GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.**”.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

86. De esa guisa, esta Primera Sala coincide con el Juzgado *A Quo* en que el establecimiento de plazos superiores a los establecidos en el texto constitucional para el arresto de extranjeros por razones migratorias es una medida que constituye una **restricción indirecta** a la tutela jurisdiccional efectiva, identificada en la doctrina mexicana como “disuasiva” u “obstaculizadora” y, en el derecho comparado, como la doctrina del “*chilling effect*”; pues, con ella se obstaculiza a las personas migrantes imputadas el ejercicio de su derecho a activar el aparato jurisdiccional del Estado para la defensa de su esfera jurídica y fundamental.

87. Por las razones expuestas, esta Primera Sala coincide con el Juzgado *A Quo* en que el artículo 111 de la Ley de Migración es inconstitucional en cuanto a los plazos que prevé, al ser violatorios de los artículos 21 y 17 de la Constitución Federal, y de los artículos 8º y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con sus diversos 1º y 2º.

(4) Estudio de los argumentos de agravio del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos a la luz de los apartados anteriores.

88. Previamente al análisis de los argumentos referidos, dada la estructura del recurso de revisión presentado por el Presidente de la República esta Primera Sala precisa que se permitirá abordar su examen de forma *conjunta* para su óptima solución.

89. Como se resumió antes, el Presidente de la República considera que la sentencia recurrida le causa agravio al haber resuelto sobre la inconstitucionalidad del artículo 111 de la Ley de Migración. Sin embargo, contrario a ello, esta Primera Sala considera que dicha determinación fue acorde con los artículos 14 y 16 de la Constitución vigente.

90. Esta Primera Sala reconoce que es facultad del Estado mexicano la de controlar sus fronteras e identificar a quienes ingresan a territorio nacional en diversas categorías migratorias; asimismo, comparte que el alojamiento de personas en estaciones migratorias persigue una finalidad legítima; que la

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

libertad personal es un derecho humano que admite restricciones; y, que fue el propio Poder Reformador quien legitimó a las autoridades judiciales y administrativas para su limitación excepcional.

91. Sin embargo, esta Primera Sala no puede desconocer que fue también el Poder Reformador quien, en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispuso que todo arresto de naturaleza administrativa (dentro de los que encuadra el alojamiento por razones migratorias) no puede exceder del periodo de treinta y seis horas.
92. Ni tampoco desconocer que ese régimen privativo del derecho a la libertad personal es *excepcional* y que, para justificarse⁵² debe encontrarse debidamente fundado y motivado por la autoridad migratoria competente y, además, realizarse en garantía del derecho humano al debido proceso. Cuestión que será abordada con mayor profundidad más adelante en el estudio de los conceptos de violación.
93. Bajo esa lectura, esta Primera Sala estima que fue correcta la decisión del Juzgado A Quo de resolver sobre la inconstitucionalidad de los plazos de detención previstos en el artículo 111 de la Ley de Migración; y, por esa razón, correcta también su determinación de conceder el amparo y la protección de la Justicia Federal a la parte quejosa para el efecto de desincorporar de su esfera jurídica la aplicación de estos, no solo por trasgredir el artículo 21 constitucional, sino también al representar una restricción normativa indirecta en el ejercicio de su derecho humano a una tutela jurisdiccional efectiva.
94. Por esa razón, esta Primera Sala resuelve que son **infundados** los argumentos de agravio propuestos por el Presidente de la República en aras de revocar la sentencia recurrida.
95. **Análisis de los agravios propuestos por la parte quejosa.** Por su parte, en su **agravio primero**, la parte quejosa-recurrente aduce que el Juzgado de Distrito fue omiso en aplicar, a propósito de la solución de su causa, la figura

⁵² A la luz de los marcos constitucional y legal vigentes.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

de la suplencia de la queja deficiente sobre su esfera jurídica. Violándose así, en su perjuicio, lo dispuesto en el artículo 74, fracción VII, de la Ley de Amparo.

96. Contrario a ello, esta Primera Sala advierte que las fojas 19 a 22 de la sentencia recurrida se ocupan de justificar –fundada y motivadamente– las razones por las cuales dicha sentencia se emite *efectivamente* en suplencia de la queja deficiente en beneficio de su esfera, esto como consecuencia del reconocimiento expreso de la situación de vulnerabilidad en que se encuentra. De ahí que esta Primera Sala resuelva que el agravio respectivo es **infundado**.
97. En su **agravio segundo** la parte quejosa-recurrente sostiene que la sentencia impugnada es violatoria del principio de congruencia y de la causa de pedir en virtud de los tres argumentos siguientes.
98. Toda vez que: **(1)** fue omisa en estudiar los artículos reclamados a la luz del principio de igualdad y no discriminación, en su acepción de *discriminación normativa indirecta*; **(2)** en estudiar los artículos reclamados en función de la obligación del Estado de asumir la carga de la prueba tendente a dilucidar la calidad migratoria de las personas que se encuentran en territorio nacional, a la luz del principio de presunción de inocencia; **(3)** en estudiar los artículos reclamados (específicamente, los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Migración), como violatorios de la libertad personal, a la luz de los niveles de contacto entre la autoridad encargada de la seguridad pública y el gobernado.
99. Dicho lo cual, esta Primera Sala estima que este agravio es **parcialmente fundado** por las razones que se exponen a continuación.
100. En primer lugar, es **fundado** el argumento señalado como **(1)** pues, si bien la sentencia recurrida se ocupó de fundar y motivar su resolución a la luz del derecho humano a la igualdad (y el escrutinio aplicable para identificar tratos discriminatorios sobre las personas), *no lo hizo en función de su acepción como “discriminación normativa indirecta”*. De ahí que dicho planteamiento constitucional *subsista*, lo que constituye –precisamente– una de las razones

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

que justifican la intervención de este Máximo Tribunal en la resolución del presente juicio de amparo.

101. Sin embargo, los argumentos identificados como **(2)** y **(3)** del agravio respectivo deben ser calificados como **inoperantes**⁵³, habida cuenta de que refieren a *cuestiones que no fueron invocadas en la demanda de amparo inicial*, constituyendo –entonces– *aspectos novedosos* que no tienden a combatir los fundamentos y motivos establecidos en la sentencia recurrida, sino que introducen nuevas cuestiones que no fueron abordadas en el fallo combatido y *sobre las que no puede existir argumento alguno que dé lugar a modificar o revocar la resolución recurrida*.⁵⁴

102. Finalmente, esta Primera Sala considera que los **agravios tercero y cuarto**, por la naturaleza de su objeto, merecen ser objeto de análisis de forma conjunta. Así las cosas, se estima que los mismos son **fundados** por el motivo que se explica a continuación.

103. Como sucedió con el agravio segundo, esta Primera Sala encuentra que el Juzgado de Distrito fue omiso en pronunciarse específicamente sobre la *irrenunciabilidad* del derecho de las personas migrantes a una *defensa adecuada o técnica* cuando son objeto de un proceso migratorio administrativo; provocándose así, entonces, una violación a las *formalidades esenciales del procedimiento* (al *debido proceso*) en perjuicio de su esfera fundamental.

104. Si bien es cierto el Juzgado A Quo consideró que con los actos reclamados no se había conculcado el derecho al debido proceso de la parte quejosa (declarando el argumento respectivo como *inefícaz*), pues se hizo formalmente de su conocimiento el derecho que le asistía al nombramiento de una persona defensora de su confianza, a lo que *se negó*, también lo es que el Juzgado no se pronunció sobre si existe –o no– la obligación del

⁵³ Sin que haya modo de “corregirlos” con base en la figura de la suplencia de la queja deficiente.

⁵⁴ Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 150/2005, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, diciembre de 2005, página 52, con número de registro 176604, de rubro: “**AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE REFIEREN A CUESTIONES NO INVOCADAS EN LA DEMANDA Y QUE, POR ENDE, CONSTITUYEN ASPECTOS NOVEDOSOS EN LA REVISIÓN.**”.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

Estado de hacer ese nombramiento *a pesar de la negativa de la voluntad de las personas migrantes en cuestión.*

105. En este caso, a pesar de la negativa de la parte quejosa de que le fuera nombrada una persona defensora de su confianza para la protección de sus intereses. Cuestión que, como se indicó antes, es una de las razones fundamentales por las que este Tribunal Constitucional considera importante pronunciarse sobre el fondo de este asunto.
106. Al resultar **parcialmente fundados** los argumentos de agravio propuestos por la parte quejosa-recurrente, esta Primera Sala resuelve que ha lugar a **modificar** la sentencia que se recurre. Y, toda vez que se ha permitido **ejercer su facultad de atracción** para conocer del juicio en su integridad, lo conducente ahora es **avocarse al estudio de los conceptos de violación** en la demanda de amparo indirecto.
107. **Estudio de los conceptos de violación.** Para mayor claridad de la presente ejecutoria, esta Primera Sala se permitirá, en primer lugar, realizar el examen de los conceptos de violación que cuestionan la constitucionalidad de diversos *artículos* de la Ley de Migración; y, en segundo lugar, el relativo a los *actos* tildados de inconstitucionales.
108. En este sentido, a propósito del estudio de las normas reclamadas, esta Primera Sala realizará su análisis al tenor siguiente: (1) análisis de los artículos 97, 98, 99, 100 y 121 de la Ley de Migración; (2) análisis de los artículos 77 y 111 de la Ley de Migración; y, (3) estudio de los conceptos de violación a la luz de los apartados (1) y (2) previos.
109. Mientras que, para el estudio de los actos reclamados, esta Primera Sala se permitirá realizar su análisis al tenor del orden metodológico que más adelante se precisará.⁵⁵

— ESTUDIO DE LAS NORMAS RECLAMADAS.

⁵⁵ *Vid. Infra.*, p. 66.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

110. Antes de que esta Primera Sala comience con el examen de la constitucionalidad de las disposiciones reclamadas sobre la Ley de Migración a la luz del principio de igualdad y no discriminación, y de los derechos a la libertad de tránsito y a la libertad personal, es forzoso señalar que este tema ya fue abordado en el *amparo en revisión 275/2019*⁵⁶.
111. Sin embargo, ello no implica que el presente asunto amerite ser remitido al Tribunal Colegiado que previno en la revisión, pues en el asunto de mérito no se alcanzó la votación idónea para generar jurisprudencia por precedente sobre todas y cada una de las disposiciones reclamadas.
112. Lo anterior, ya que sobre algunas de ellas únicamente se aprobó su validez o invalidez –respectivamente– por mayoría de tres votos, cuestión que se ilustra a través de la tabla siguiente:

⁵⁶ Resuelto en sesión correspondiente al dieciocho de mayo de dos mil veintidós. Respecto al Punto Resolutivo Primero, por mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien considera que también debe sobreseerse respecto de los artículos 20, 98 y 99 de la Ley de Migración, vigente al momento de los hechos y se reserva su derecho a formular voto particular; así como de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (Ponente). En contra del emitido por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto particular.

Por lo que hace al Punto Resolutivo Segundo, en cuanto a la negativa del amparo a la parte quejosa respecto de los artículos 16, fracción II y 17 de la Ley de Migración (vigente al momento de los hechos), se resolvió por mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero en contra de consideraciones y se reserva su derecho a formular voto concurrente, así como de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien aclaró que está a favor del proyecto, pero con salvedad en las consideraciones y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y de la Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (Ponente). En contra del emitido por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto particular.

Por su parte, en relación con negar el amparo respecto de los artículos 20, fracción VII, 100 y 121 de la Ley de Migración (vigente al momento de los hechos), se resolvió por mayoría de tres votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Jorge Mario Pardo Rebolledo y de la Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (Ponente). En contra de los emitidos por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Respecto del Punto Resolutivo Tercero, en cuanto a la concesión del amparo a la parte quejosa por lo que hace a los artículos 97 y 98, de la Ley de Migración (vigente al momento de los hechos), se resolvió por mayoría de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y de la Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (Ponente). En contra del emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

Mientras que respecto a la concesión del amparo por el artículo 99 de la Ley de Migración (vigente al momento de los hechos), se votó por mayoría de tres votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández quien, ante la dificultad de obtener las votaciones suficientes para resolver la problemática planteada, y con la finalidad de no dilatar más la resolución del asunto, se pronunció de manera excepcional en cuanto al fondo respecto a la inconstitucionalidad de este artículo, y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra de los emitidos por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (Ponente).

Finalmente, respecto del Punto Resolutivo Cuarto, se resolvió por mayoría de tres votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y de la Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (Ponente). En contra de los emitidos por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, por estar en contra de los efectos y del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva el derecho a formular voto particular.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

AMPARO EN REVISIÓN 275/2019				
ARTÍCULO	DERECHO HUMANO	VALIDEZ O INVALIDEZ CONSTITUCIONAL	VOTOS	PÁGINAS
97	PRINCIPIO DE IGUALDAD LIBERTAD DE TRÁNSITO	INVALIDEZ	CUATRO	69-82
98	PRINCIPIO DE IGUALDAD LIBERTAD DE TRÁNSITO	INVALIDEZ	CUATRO	52-82
99	LIBERTAD PERSONAL	INVALIDEZ	TRES	52-82
100	LIBERTAD PERSONAL	VALIDEZ	TRES	88-94
121	LIBERTAD PERSONAL	VALIDEZ	TRES	88-94

113. Aunado a que en ese asunto no se abordaron la totalidad de los temas constitucionales que subsisten en el presente caso, en especial, el concerniente a la nota de irrenunciabilidad de la defensa adecuada que asiste a las personas migrantes argumentada por la parte quejosa.

114. Hecha esa precisión, esta Primera Sala continúa con el examen de la constitucionalidad de las disposiciones reclamadas que integran el apartado en curso conforme al orden metodológico anticipado⁵⁷.

(1) Análisis de los artículos 97, 98, 99, 100 y 121 de la Ley de Migración.

115. A propósito del examen de las disposiciones señaladas al rubro, esta Primera Sala se permitirá iterar las consideraciones y el sentido adoptados en el *amparo en revisión 275/2019*.

(1.1.) Análisis de los artículos 100 y 121 de la Ley de Migración.

116. De conformidad con el *amparo en revisión 275/2019*, 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

⁵⁷ Vid. *Supra.*, p. 35.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

Interamericana de Derechos Humanos en relación con el derecho a la libertad personal de las personas migrantes y sus restricciones.

117. Si bien es cierto que la Convención Americana sobre Derechos Humanos 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 la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que existe la posibilidad de que los Estados establezcan limitaciones o restricciones al derecho a la libertad⁵⁸.
118. En efecto, la citada 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 —en 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 fin⁵⁹.
119. Asimismo, dicha 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 familiares⁶⁰.
120. 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 a la integridad y al bienestar personal y familiar de las personas migrantes⁶¹.

⁵⁸ *Caso Vélez Loor vs. Panamá. Op.cit.*, párrafo 168.

⁵⁹ *Íbid.*, párrafo 171.

⁶⁰ *Íbid.*, párrafo 209.

⁶¹ *Loc. Cit.*

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

121. 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 legítimos⁶².
122. 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.
123. 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.⁶³
124. 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 respeto de los derechos fundamentales por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles o faltos de proporcionalidad.⁶⁴
125. Con sustento en lo anterior, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que los artículos 100 y 121 de la Ley de Migración son constitucionales y convencionales, tal como se explica a continuación.
126. 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

⁶² Caso Vélez Loor vs. Panamá. *Op.cit.*, párrafo 208.

⁶³ Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador. *Op.cit.*, párrafos 90 – 91.

⁶⁴ Ídem.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

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.

127. 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.

128. En tercer lugar, debe destacarse que ese mismo artículo 20 fracción VII, de la citada legislación, establece que las estaciones migratorias son lugares específicamente habilitados para la permanencia de personas 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.

129. 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 se encuentren involucradas, lo cual deriva del principio de no arbitrariedad en la privación de libertad de personas migrantes.

130. Por los razonamientos antes expuestos, esta Primera Sala concluye que son infundados los planteamientos de la parte recurrente en relación con los artículos 100 y 121 de la Ley de Migración, toda vez que las disposiciones

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

impugnadas son acordes al régimen constitucional y convencional para la privación legítima de la libertad de las personas migrantes en territorio nacional, en relación con el principio de igualdad y no discriminación.

(1.2.) Análisis de los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración.

131. En términos del *amparo en revisión* 275/2019, los artículos referidos 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.
132. Esta Primera Sala observa que las disposiciones legislativas impugnadas están encaminadas a regular una cuestión de orden público, consistente en verificar la **estancia legal en el país de las personas extranjeras**⁶⁵.
133. 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.
134. 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

⁶⁵ Vid. 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.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

22.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos **establecen que este derecho puede ser restringido por razones de interés público**⁶⁶.

135. Por lo tanto, al tratarse de una norma que faculta a restringir el derecho a la circulación, con el objeto de realizar actos de molestia dentro del territorio nacional a fin de verificar la situación migratoria regular de las personas extranjeras, es claro que se enmarca en la posibilidad expresamente prevista por la Constitución y los tratados internacionales de los que México es parte.
136. 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.
137. 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.
138. 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

⁶⁶ *Vid.* 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 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 388/2022

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 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.

139. 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.
140. 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.
141. 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 migratoria⁶⁷.
142. 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)**

⁶⁷ 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 388/2022

Subdelegados Federales; **(iii)** Delegados Locales; **(iv)** Subdelegados locales, y **(v)** Subdirector de control y verificación migratoria⁶⁸.

143. 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.

144. 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 trate⁶⁹.

145. 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.

146. 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

⁶⁸ 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>

⁶⁹ Tesis Aislada publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 151-156, Segunda Parte, página 56, con número de registro 234576, de rubro: “**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, GARANTÍA DE.**”. 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, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo XI, Abril de 2000, página 813, con número de registro 192076, de rubro: “**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES.**”.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

por el citado artículo 97, se requiere contar con una orden de revisión, así como un oficio de comisión.

147. 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.

148. 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.

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

150. 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.

151. 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.

152. 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

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

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.

153. 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 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 territorio⁷⁰.

154. 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.

155. 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 solvante su inconstitucionalidad.

⁷⁰ 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 388/2022

156. Por lo tanto, resulta claro que las normas en cuestión son inconstitucionales, toda vez que son sobreinclusivas.
157. 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 población⁷¹.
158. Previamente se indicó que en términos de los artículos 12.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 22.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el derecho de libre circulación y tránsito puede restringirse únicamente cuando la restricción esté prevista en una ley, sea necesaria para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertad de terceros, y **sea compatible con los demás derechos previstos en ambos tratados**.
159. Sobre este particular, cobra especial relevancia lo establecido por el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, en su Observación General No. 27 respecto a que las restricciones a la libertad de circulación y tránsito **deben ser compatibles con el principio fundamental de igualdad y no discriminación**⁷².

⁷¹ 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.

⁷² 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, párrafos. 11 y 18.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

160. **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.
161. 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.⁷³
162. Asimismo, establece que cuando se detecta alguna persona extranjera en situación irregular se procederá en términos del artículo 100 del mismo ordenamiento.⁷⁴
163. 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.
164. 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.
165. Sin embargo, conforme a lo dispuesto por el propio artículo 11 de la Constitución Política del país, **no existe obligación de portar documentos**

⁷³ 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.

⁷⁴ *Ídem*.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

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.

166. Esto denota que **las normas impugnadas tienen un impacto diferenciado** y particularmente pernicioso en las personas indígenas y afromexicanas.

167. En efecto, no puede desconocerse la composición pluricultural del país, la cual se sustenta en sus pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, quienes conforme al artículo 2º constitucional, tienen derecho a **conservar sus lenguas y tradiciones**, lo que da lugar a que, en muchas ocasiones, como en el presente caso, las personas mexicanas no hablen español o lo hablen limitadamente.

168. Según datos del INEGI, en 2015, más de 25 millones de personas mexicanas se reconocieron como indígenas. Asimismo, de acuerdo con datos del 2020, en México existen 68 lenguas indígenas, con 364 variantes, las cuales son habladas por 7 millones 364 mil 645 personas, lo que representa el 6.1% de la población total del país. Respecto a las personas afromexicanas, se identificaron a 2 millones 576,213 de personas que se reconocen como tales, lo cual representa el 2% de la población total del país⁷⁵.

169. 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 años⁷⁶.

170. 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**

⁷⁵ Encuesta Intercensal 2015 del INEGI; Censo de Población y Vivienda 2020.

⁷⁶ 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 388/2022

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 adecuados⁷⁷.

171. 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**⁷⁸.

172. 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 97 y 98 de la Ley de Migración impugnados generan una discriminación normativa indirecta en perjuicio de las personas indígenas o afromexicanas**, pues posibilitan que se generen revisiones migratorias con base en aspectos tales como el origen étnico, color de piel e idioma.

173. Es decir, para esta Primera Sala las normas referidas tienen efectos desproporcionados en perjuicio de las comunidades indígenas y afromexicanas, lo cual no resulta legítimo aún bajo el argumento de continuar con un control migratorio dentro del territorio nacional.

174. 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”*)⁷⁹.

(1.3.) Análisis del artículo 99 de la Ley de Migración.

⁷⁷ 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, párrafo 18. Disponible en línea: <https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/MEX/CERD_C_MEX_CO_18-21_36936_S.pdf>

⁷⁸ *Loc. Cit.*

⁷⁹ *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Op.cit.*, y *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 388/2022

175. Finalmente, conforme al *amparo en revisión* 275/2019, el artículo 99 de la Ley de Migración es inconstitucional, en tanto que se observa que dicho numeral establece el alojamiento en las estaciones migratorias como regla general y no como excepción, lo cual vulnera el parámetro de regularidad constitucional del derecho a la libertad personal.
176. El artículo 99 de la Ley de Migración dispone que es de **orden público la presentación de las personas extranjeras en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello**, en tanto se determina su situación migratoria en territorio nacional, y que la presentación de personas extranjeras 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**.
177. De dicho artículo es posible advertir que la presentación se contempla como regla general y no como una excepción, lo cual afecta injustificadamente el derecho a la libertad personal.
178. En efecto, de conformidad con la jurisprudencia interamericana, el incumplimiento de normas migratorias (particularmente en los casos en que se hace de forma totalmente irregular) no puede derivar en la privación de la libertad de las personas como regla general. La medida privativa debe ser de carácter excepcional y **ello debe quedar claro en la legislación**, lo cual no sucede con la norma apuntada.
179. Al respecto, es importante enfatizar lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de que, si bien los Estados tienen facultades para idear normas relacionadas con la migración y la entrada y salida del país, lo cierto es que la detención de personas por incumplimiento de las leyes migratorias nunca debe ser con fines punitivos, de modo tal que *“las medidas privativas de libertad sólo deberán ser utilizadas cuando fuere necesario y proporcionado en el caso en concreto a los fines de asegurar la comparecencia de la persona al proceso migratorio o para*

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

*garantizar la aplicación de una orden de deportación y únicamente durante el menor tiempo posible*⁸⁰.

180. Por ello, la citada Corte Interamericana ha sostenido que **“serán arbitrarias las políticas migratorias cuyo eje central es la detención obligatoria de los migrantes irregulares, sin que las autoridades competentes verifiquen en cada caso en particular, y mediante una evaluación individualizada, la posibilidad de utilizar medidas menos restrictivas que sean efectivas para alcanzar aquellos fines**”⁸¹.

181. En ese sentido, a juicio de esta Primera Sala, el artículo 99 analizado es inconstitucional, pues el establecimiento de la privación de la libertad como regla general para los fines de cautelar un proceso migratorio se traduce en una medida punitiva enfocada en contrarrestar la migración irregular, lo cual es contrario al parámetro constitucional y convencional de derechos humanos.

182. No pasa inadvertido para esta Primera Sala lo dispuesto en los artículos 101 y 102 de la Ley de Migración, los cuales prevén que una persona extranjera, cuando cumpla con los requisitos, puede ser entregada en custodia a la representación diplomática del país del que sea nacional, o bien a persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos, con la obligación de la persona extranjera de permanecer en un domicilio ubicado en la circunscripción territorial en donde se encuentre la estación migratoria, con el objeto de dar debido seguimiento al procedimiento administrativo migratorio.⁸²

⁸⁰ Vid. Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Op.cit., párrafo 167; Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas Vs. República Dominicana. Op.cit., párrafo 359, y COIDH. Derechos y Garantías De Niñas y Niños en el Contexto de la Migración y/o en Necesidad de Protección Internacional. OC-21/14, en respuesta a la solicitud presentada en el mes de julio de 2011 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, párrafo 151.

⁸¹ Caso de Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas Vs. República Dominicana. Op.cit., párrafo 359; Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Op.cit., párrafo 171, y Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Op.cit., párrafo 131.

⁸² “Artículo 101. Una vez emitido el acuerdo de presentación, y hasta que no se dicte resolución respecto de la situación migratoria del extranjero, en los casos y de conformidad con los requisitos que se señalen en el Reglamento, el extranjero podrá ser entregado en custodia a la representación diplomática del país del que sea nacional, o bien a persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos, con la obligación del extranjero de permanecer en un domicilio ubicado en la circunscripción territorial en donde se encuentre la estación migratoria, con el objeto de dar debido seguimiento al procedimiento administrativo migratorio.

183. Sin embargo, tales disposiciones corroboran que la medida procede solamente ante ciertos supuestos, mientras que la regla general es el “alojamiento” de la persona extranjera en una estación migratoria. Además, en todo caso la custodia es la única medida alternativa posible a la de privación de la libertad, cuya regulación es de aplicación estricta⁸³.

184. Por las razones anteriores, esta Primera Sala considera que es inconstitucional el artículo 99 de la Ley de Migración, pues afecta injustificadamente el derecho a la libertad personal.

(2) Análisis de los artículos 77 y 111 de la Ley de Migración.

185. Los artículos 77 y 111 de la Ley de Migración no fueron analizados en el *amparo en revisión 275/2019*, ni han sido objeto de estudio por precedente alguno del índice de este Alto Tribunal. Por esa razón, esta Primera Sala se permite abordar su análisis en los dos subapartados siguientes.

(2.1.) Análisis del artículo 77 de la Ley de Migración.

Artículo 102. El extranjero sometido a un procedimiento administrativo, a fin de lograr su estancia regular en el país, en lo que se dicta resolución definitiva, podrá: a) Otorgar garantía suficiente y a satisfacción de la autoridad; b) Establecer domicilio o lugar en el que permanecerá; c) No ausentarse del mismo sin previa autorización de la autoridad, y d) Presentar una solicitud con responsiva firmada por un ciudadano u organización social mexicana. La garantía podrá constituirse en póliza de fianza, billete de depósito o por cualquier otro medio permitido por la ley”.

⁸³ Entre los requisitos que prevé el Reglamento de la Ley de Migración, se encuentran:

“Artículo 214. Para que el Instituto pueda entregar en custodia a una persona extranjera, en términos del artículo 101 de la Ley, deberá tomar en consideración lo siguiente: I. Que la autoridad migratoria cuenta con impedimento legal para resolver en definitiva la situación migratoria de una persona extranjera, de conformidad con los términos establecidos en los artículos 43 y 111 de la Ley; II. Que la persona extranjera no cuente con alerta migratoria; III. Que no haya infringido en más de una ocasión la Ley, y IV. Que no se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 43, fracción I, de la Ley.

Artículo 215. Además de lo previsto por el artículo anterior, para efectos de que una persona extranjera sea entregada en custodia a persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección de los derechos humanos, deberá realizar la solicitud por escrito, la cual deberá ser ratificada mediante comparecencia ante la misma autoridad, dentro del término de tres días naturales siguientes al de su formulación. A la solicitud deberá acompañar los siguientes documentos para su cotejo: I. Acta constitutiva o el instrumento público en el que se acredite la legal existencia de la persona moral, así como sus modificaciones, con el fin de verificar que su objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos; II. Instrumento público en el que conste el tipo de poder o mandato y las facultades conferidas a los representantes legales o a los apoderados, si el acta constitutiva no los contiene, para promover actos legales ante autoridades administrativas federales; III. Identificación oficial vigente del representante o apoderado legal, y IV. Comprobante de domicilio, en el cual se llevará a cabo la custodia, cuya fecha de expedición no exceda de treinta días naturales. Una vez autorizada la custodia, deberá entregar la garantía que haya sido previamente fijada a juicio de la autoridad migratoria”.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

186. El artículo 77 de la Ley de Migración establece lo siguiente:

“Artículo 77. El procedimiento administrativo migratorio se regirá por las disposiciones contenidas en este Título, en el Reglamento y en las disposiciones administrativas de carácter general que emita la Secretaría, y en forma supletoria por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Durante su sustanciación se respetarán plenamente los derechos humanos de los migrantes.”

187. De la lectura del artículo de referencia, esta Primera Sala considera que el mismo es acorde con el parámetro de control de regularidad constitucional, pues se limita a prescribir que el procedimiento administrativo migratorio se rige por el Título Sexo “Del Procedimiento Administrativo Migratorio” de la Ley de Migración; así como a remitir a la aplicación de otras normas integrantes del ordenamiento mexicano, como su Reglamento⁸⁴ y otras normas con carácter general que, sobre la misma materia, emita la Secretaría de Gobernación⁸⁵.

188. Sin que, con dicha descripción, y con la remisión normativa establecida, se violen el principio de igualdad y no discriminación, o las libertades personales y de tránsito reconocidas en los textos constitucional y convencional vigentes.

189. Máxime que, en su último enunciado, dispone que durante la substanciación procedimiento administrativo migratorio tienen que garantizarse plenamente los derechos humanos de las personas migrantes, lo que coincide con la obligación constitucional y convencional del Estado mexicano de garantizar su esfera fundamental –incluso– con protección *reforzada*⁸⁶, habida cuenta de la condición de vulnerabilidad que sobre estas se presume.

(2.2.) Análisis del artículo 111 de la Ley de Migración.

190. En primer lugar, esta Primera Sala destaca que el artículo 111 de la Ley de Migración no es violatorio del principio de igualdad, pues de su lectura

⁸⁴ REGLAMENTO DE LA LEY DE MIGRACIÓN. Nuevo Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de septiembre de 2012. TEXTO VIGENTE. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo del 2014.

⁸⁵ Artículo 3, fracción XXXI, de la Ley de Migración.

⁸⁶ *Vid. Infra.*, p. 67.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

cuidadosa se advierte que el mismo no incita, ni directa ni indirectamente, discriminación alguna en contra de las personas migrantes.

191. Como se adelantó a propósito del estudio de los agravios propuestos por el Presidente de la República en su recurso de revisión, lo que dispone ese artículo es la facultad de la autoridad migratoria de alojar a personas migrantes por un periodo de quince días hábiles, en tanto se resuelve su situación migratoria; y, por un periodo de hasta sesenta días hábiles –incluso– frente a la actualización de algunos de los supuestos normativos de detención ahí establecidos. Cuestión que, a juicio de esta Sala, no es atentatoria del principio de igualdad y no discriminación.

192. Sin embargo, como también se argumentó, los periodos ahí prescritos para el alojamiento de personas extranjeras son inconstitucionales, a la luz del artículo 21 constitucional, en relación con el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva, reconocida en el diverso 17, en relación con los artículos 1º, 2º, 8º y 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

(2.2.1.) Interpretación conforme del artículo 111 de la Ley de Migración.

193. Sin embargo, adicionalmente a la declaratoria de invalidez constitucional de los periodos de detención establecidos en dicha disposición, esta Primera Sala considera imprescindible establecer, también, la forma en que el artículo referido debe ser **interpretado**, respecto de las porciones normativas que no se vean afectadas de inconstitucionalidad.

194. Como se anticipó –a propósito del examen de los agravios del Presidente de la República–, para que la privación de la libertad de extranjeros por razones migratorias esté justificada y no sea arbitraria, es necesario que cumpla con los requisitos de *razonabilidad, necesidad y proporcionalidad*.

195. Esta Primera Sala considera que el requisito de razonabilidad es un criterio de aplicación *objetivo*, mientras que los requisitos relativos a su necesidad y proporcionalidad son criterios de evaluación de naturaleza *subjetiva*; ello

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

pues, en estos últimos dos casos, corresponde a la autoridad migratoria **justificar fundada y motivadamente**, a la luz de las *circunstancias del caso en concreto*, dos cuestiones.

196. Por un lado, (1) que la detención sea absolutamente indispensable para cumplir con el fin que se busca garantizar en términos de los regímenes legal y constitucional vigentes y, además, analizar si no existe una medida menos restrictiva de la libertad personal del extranjero imputado para resolver su situación migratoria en el país (requisito de *necesidad*); y, por otro, (2) que se logre un balance entre la medida adoptada y las condiciones migratorias particulares en las que se encuentra el extranjero en cuestión, es decir, que sea proporcional el beneficio que se va a lograr mediante su detención, en relación con la afectación que sobre sus derechos va a resentir (requisito de *proporcionalidad*).
197. Sin embargo, el requisito de **razonabilidad** responde a un **criterio de aplicación objetivo**, pues el Estado mexicano sólo está legitimado convencionalmente para detener a personas extranjeras por razones que se encuentren enlistadas limitativamente por la legislación, y que deben estar relacionadas –por regla general– con su **identificación personal**, precisamente porque las personas migrantes no deben ser calificadas, ni mucho menos tratadas como criminales, o exclusivamente desde una perspectiva de seguridad nacional y/o de salud pública.
198. Esta Primera Sala advierte que la única disposición normativa que establece los supuestos que justifican la detención de un extranjero por razones migratorias se encuentran listados taxativamente en el artículo 111 de la Ley de Migración.
199. Bajo esa tesitura, el artículo 111 de la Ley de Migración debe interpretarse⁸⁷ de la forma siguiente:

⁸⁷ Tesis Aislada 1a. CCCXL/2013 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo I, página 530, con número de registro 2005135, de rubro: “**INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA.**”. Tesis Aislada 1a. CCXIV/2013 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXII, Julio de 2013, Tomo 1, página 556, con número de registro 2003974, de rubro: “**DERECHOS HUMANOS.**”

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

- i) En primer lugar, en el sentido de que el alojamiento de personas extranjeras en estaciones migratorias en *ningún supuesto* podrá exceder de un periodo superior a las treinta y seis horas que dispone el texto constitucional a propósito de la detención de personas por cuestiones de naturaleza administrativa.
- ii) Y, en segundo lugar, el alojamiento de personas extranjeras en estaciones migratorias (hasta treinta y seis horas o menos) sólo se encontrará justificado (por perseguir una finalidad legítima) en cualquiera de los supuestos normativos previstos en la propia disposición, sin que sea posible su detención por cuestiones *ajenas* a las ahí establecidas; a saber:
 - I. “Que no exista información fehaciente sobre su identidad y/o nacionalidad, o exista dificultad para la obtención de los documentos de identidad y viaje;
 - II. Que los consulados o secciones consulares del país de origen o residencia requieran mayor tiempo para la expedición de los documentos de identidad y viaje;
 - III. Que exista impedimento para su tránsito por terceros países u obstáculo para establecer el itinerario de viaje al destino final;
 - IV. Que exista enfermedad o discapacidad física o mental médicamente acreditada que imposibilite viajar al migrante presentado, y
 - V. Que se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial en que se reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria en territorio nacional; o se haya interpuesto un juicio de amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país.”

200. No es óbice para lo anterior reconocer que pueden presentarse **dificultades fácticas, no atribuibles a las autoridades migratorias mexicanas** en aras de acelerar o concluir a la brevedad posible el procedimiento administrativo migratorio respectivo y que, por tanto, puedan llegar a **tardar más de treinta y seis horas** en resolver dicha situación.

INTERPRETACIÓN CONFORME, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 10. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”. Tesis Aislada 1a. CCLXIII/2018 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I, página 337, con número de registro 2018696, de rubro: “INTERPRETACIÓN CONFORME Y PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU APLICACIÓN TIENE COMO PRESUPUESTO UN EJERCICIO HERMENÉUTICO VÁLIDO.”.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

201. Sin embargo, con independencia de lo que pueda durar ese procedimiento (tendente a esclarecer la situación migratoria de la persona en cuestión), esta Primera Sala resuelve que **es el alojamiento de los extranjeros en la estación migratoria a partir de su presentación lo que, en ningún caso, debe exceder esa temporalidad.**
202. Asimismo, si bien es legítimo detener a una persona migrante en estaciones migratorias, también lo es que esta proscrito que la permanencia en estas supere la temporalidad de treinta y seis horas establecida expresamente en el texto constitucional⁸⁸. De tal forma que, una vez superada esa temporalidad, las personas que se encuentren sujetas a un proceso migratorio habrán de continuarlos en libertad.
203. En ese orden de ideas, el último párrafo del artículo 111 de la Ley de Migración debe ser interpretado en el sentido de que, después de transcurridas las *treinta seis horas* del alojamiento, el Instituto le otorgará al migrante de mérito la condición de “*estancia de visitante con permiso para recibir una remuneración en el país*”, mientras subsista el supuesto por el que se le otorgó dicha condición de estancia. Y, agotada esa condición, el Instituto deberá determinar su situación migratoria definitiva; incluso, la relativa a un posible retorno asistido o de deportación⁸⁹.
204. Esta Primera Sala no soslaya que **pueden existir factores de riesgo grave para la seguridad nacional, el orden público o los derechos y libertades de terceras personas como consecuencia del ingreso ilícito de personas migrantes a territorio nacional mexicano**. Casos en los que, a la luz de los Sistemas Universal e Interamericano de Derechos Humanos, puede justificarse también la detención temporal de extranjeros por razones migratorias.
205. Sin embargo, de una lectura minuciosa de la Ley de Migración no se advierte un listado taxativo de los supuestos “de riesgo grave” en que esa detención podría encontrarse legitimada, ni mucho menos la temporalidad en que se

⁸⁸ Vid. Artículo 121, primer párrafo, de la Ley de Migración.

⁸⁹ Vid. Artículo 121, segundo párrafo, del artículo 121 de la Ley de Migración.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

justificaría la detención. Tal como lo es –por mencionar dos ejemplos– la comisión de un delito en su país de origen, o la transmisión de alguna enfermedad epidémica.

206. Entonces, en la medida en que el Poder Legislativo no ha emitido una lista limitativa de supuestos normativos de esta naturaleza, esta Primera Sala considera que es legítimo que sean las autoridades migratorias quienes definan la gravedad del riesgo que representa para la seguridad del país la circulación del extranjero de mérito dentro de su territorio, así como la temporalidad y las condiciones de su alojamiento; para lo cual deberá hacer un análisis escrupuloso de las características *personales* del afectado.

207. Determinación administrativa que debe, fundada y motivadamente: (1) **justificar** que se trata de la implementación de una **medida razonable, necesaria y proporcional**; y, al tenor de ese análisis, (2) demostrar que –en efecto– existe una **amenaza presente, directa e imperativa** que justifica la reclusión de la persona migrante precisamente por conllevar ese riesgo.

208. En todo caso **recaerá sobre las autoridades migratorias la carga de probar que esa persona en particular representa una amenaza para la seguridad nacional, el orden público o los derechos y libertades de terceras personas, y que no cabe hacer frente a ella con medidas alternativas.**

209. **Las autoridades migratorias siempre deben tener en cuenta la posibilidad de utilizar medios menos invasivos de la libertad personal para alcanzar el mismo fin** (v.gr. la obligación de presentarse periódicamente en un lugar; la imposición de alguna fianza; o, cualquier otra serie de condiciones tendentes a evitar su fuga). Cuestión que, en todo caso, deberá ser objeto de **reevaluación periódica**.

(2.2.1.1.) Interpretación conforme del artículo 121 de la Ley de Migración, a la luz de la interpretación correspondiente al diverso 111.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

210. Como se resolvió antes, el artículo 121 de la Ley de Migración es válido constitucionalmente⁹⁰. Sin embargo, a la luz de la interpretación propuesta sobre el artículo 111, esta Primera Sala considera que el significado de la porción normativa “*permanecerá presentado en la estación migratoria*” del primer párrafo del artículo 121 de la Ley de Migración también merece ser desentrañado conforme al numeral 21 de la Constitución Federal.

211. Bajo ese orden de ideas, como se anticipó en párrafos previos, **la permanencia de las personas migrantes en una estación migratoria**, con independencia de que haya concluido o no el proceso migratorio necesario para resolver el estatus de su estancia en el país, **en ningún supuesto podrá exceder de las treinta y seis horas dispuestas por el texto constitucional**.

212. Bajo esa tesitura, una vez concluido ese periodo deberá otorgarse a la persona migrante incoada la condición de “*estancia de visitante con permiso para recibir una remuneración en el país*” y, por vía de consecuencia, garantizársele la conclusión de su proceso migratorio en **libertad absoluta**.

(3) Estudio de los conceptos de violación a la luz de los apartados (1) y (2) previos.

213. Como se sintetizó antes, mediante la ampliación de su demanda de amparo indirecto la parte quejosa argumentó que el circuito normativo de referencia resultaba violatorio del principio de igualdad y no discriminación, al provocar un régimen de discriminación normativa indirecta en perjuicio de su esfera fundamental.

214. Con base en los apartados (1) y (2) previos, esta Primera Sala resuelve que sus conceptos de violación son **parcialmente fundados** por las razones que se exponen a continuación.

⁹⁰ *Vid. Supra.*, p. 38.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

215. En primer lugar, son **infundados** los argumentos de inconstitucionalidad planteados sobre los artículos 16, fracción II, 17, 20, fracción VII, 100 y 121⁹¹ de la Ley de Migración, toda vez que estos son acordes, respectivamente, con el principio de igualdad y no discriminación (al no provocar discriminación normativa indirecta alguna), y con el derecho humano a la libertad personal, al coincidir con el estándar de protección que sobre este han establecido tanto el Sistema Universal de los Derechos Humanos, como el Interamericano.
216. En segundo lugar, son **infundados** los argumentos de inconstitucionalidad planteados sobre el artículo 77 de la Ley de Migración⁹², en la medida en que su prescripción de aplicación del Título Sexto de la propia Ley, y la remisión a otras normas que integran el ordenamiento jurídico mexicano, no provocan afectación alguna sobre el principio de igualdad y no discriminación, ni mucho menos sobre las libertades personal y de tránsito; por el contrario –incluso– en su último enunciado coincide con el régimen convencional vigente que dispone que en todo proceso administrativo migratorio tienen que garantizarse los derechos humanos.
217. En tercer lugar, son **fundados** los argumentos de inconstitucionalidad planteados sobre los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Migración⁹³ toda vez que, como se justificó previamente –con base en las consideraciones y el sentido en que fue resuelto el *amparo en revisión* 275/2019– los artículos 97 y 98 de mérito son violatorios del principio de igualdad y no discriminación, así como de la libertad de tránsito; mientras que el artículo 99 violatorio del derecho humano a la libertad personal.
218. Y, en cuarto lugar, **fundados** los argumentos de inconstitucionalidad planteados sobre el artículo 111 de la Ley de Migración⁹⁴, relativos a los plazos ahí previstos para la detención de personas extranjeras a partir de su

⁹¹ Identificados en la *ampliación* de la demanda de amparo indirecto como el concepto de violación PRIMERO.

⁹² Identificados en la *ampliación* de la demanda de amparo indirecto como el concepto de violación PRIMERO.

⁹³ Identificados en la *ampliación* de la demanda de amparo indirecto como el concepto de violación PRIMERO.

⁹⁴ Identificados en la demanda de amparo indirecto como el concepto de violación SEXTO; y, en la *ampliación* de la demanda de amparo indirecto como los conceptos de violación PRIMERO y TERCERO.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

presentación en alojamientos migratorios (quince y sesenta días hábiles, respectivamente) al contravenir el artículo 21 constitucional, y el diverso 17 del propio ordenamiento, en relación con los artículos 8º y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

219. Mismo que, como resolvió esta Primera Sala, debe ser interpretado a la luz de las consideraciones constitucionales y convencionales plasmadas en el apartado correspondiente en la presente ejecutoria⁹⁵.

220. Por las razones expuestas, son fundados los conceptos de violación identificados como **sexto** en la demanda de amparo indirecto, y los identificados como **primero** y **tercero** de su *ampliación*.

— ESTUDIO DE LOS **ACTOS** RECLAMADOS.

221. Como se describió en los ANTECEDENTES de la presente ejecutoria, además de las normas que fueron reclamadas por la parte quejosa, se reclamaron los actos siguientes:

- a) La detención, aseguramiento y/o alojamiento ilegal en la estación migratoria de Matamoros, Tamaulipas, de su persona por más de 36 horas.
- b) La privación de su libertad personal fuera de procedimiento con fines de deportación y/o expulsión y su ejecución.
- c) *La ejecución de cualquier orden de deportación y/o expulsión que haya emitido en su contra, fuera de procedimiento, por afectar su esfera jurídica al incurrir en dicho supuesto.*
- d) La negativa de realizar los trámites migratorios de los quejosos tendientes a regularizar y obtener su legal estancia en México, en términos de los artículos 52, fracción V, inciso a); 132, fracción I; 133, fracciones III y IV; 136, y demás relativos de la Ley de Migración.
- e) La negativa de recibir y tramitar su solicitud realizada con apego al artículo 102 de la Ley de Migración.

222. Esta Primer Sala hace énfasis en que no será objeto de estudio en la presente ejecutoria el acto identificado como “c)” (relativo a la orden de deportación),

⁹⁵ *Vid. Supra.*, p. 59.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

toda vez que sobre este no fue levantado el sobreseimiento por el Tribunal Colegiado del conocimiento.

223. Dicho lo cual, para dar orden metodológico al presente estudio, esta Primera Sala se permite, en primer lugar, analizar el acto reclamado identificado con el inciso a); y, en segundo lugar, los actos reclamados identificados con los incisos b), d) y e), a la luz del derecho humano al debido proceso.

(1) Análisis del concepto de violación planteado sobre el reclamado identificado como el inciso a), sobre la detención, aseguramiento y/o alojamiento ilegal en la estación migratoria de Matamoros, Tamaulipas, de la parte quejosa por más de treinta y seis horas.

224. Toda vez que esta Primera Sala ha declarado la invalidez constitucional de los plazos previstos en el artículo 111 de la Ley de Migración para el alojamiento de extranjeros en estaciones migratorias, se resuelve también que fue inconstitucional la detención de la parte quejosa, con fundamento en esa disposición inconstitucional, por un periodo que excedió las treinta y seis horas (artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). En vía de consecuencia, es **fundado** el argumento de inconstitucionalidad respectivo⁹⁶.

225. Bajo esa tesitura, son **fundados** los conceptos de violación identificados como **sexto** en escrito inicial de la demanda, y **primero** y **tercero** de su *ampliación*.

(2) Análisis de los conceptos de violación planteados sobre los actos reclamados identificados como los incisos b), d) y e), a la luz del derecho humano al debido proceso.

226. En aras de realizar el análisis mencionado, y dado el objeto de lo planteado en la demanda de amparo, esta Primera Sala abordar los temas que, por

⁹⁶ Identificado en la demanda de amparo indirecto como el concepto de violación SEXTO; y, en la *ampliación* de la demanda de amparo indirecto como los conceptos de violación PRIMERO y TERCERO.

cuestión de orden metodológico, se señalan a continuación: (1) las personas migrantes como “grupo vulnerable” frente al desconocimiento del derecho del Estado receptor; (2) el derecho a una defensa adecuada como parte del estándar del derecho humano al debido proceso; (3) la irrenunciabilidad del derecho a una defensa adecuada en materia migratoria; y, (4) análisis de los conceptos de violación planteados sobre los actos reclamados identificados como los incisos b), d) y e), a la luz del derecho humano a una defensa adecuada (debido proceso).

(1) Las personas migrantes como grupo vulnerable frente al desconocimiento del derecho del Estado receptor.

227. Como se adelantó en la presente ejecutoria, los migrantes son personas que, por regla general, han tenido que salir de sus países de origen en busca de nuevas oportunidades laborales; por condiciones de pobreza extrema; ser víctimas de delincuencia, de daños medio ambientales, conflictos, persecuciones, del terrorismo o de violaciones o abusos de los derechos humanos; y, tal escenario desfavorable no concluye al abandonar su país de origen, sino que *continúa en los territorios de tránsito o destino*.⁹⁷

228. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con base en hallazgos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ha resaltado que *la extrema vulnerabilidad de los migrantes* que transitan en situación irregular por México se genera debido a que: viajan en medios de transporte de alto riesgo, como el ferrocarril de carga o camiones de doble fondo; utilizan caminos de extravío y en general lugares solitarios; pernoctan en sitios abiertos; desconocen las zonas por las que pasan; evitan el contacto con la policía o cualquier agente del Estado; **no conocen sus derechos o prefieren no ejercerlos si ello implica ser visibles; no saben ante quién acudir en caso necesario y desconocen las leyes del país.**^{98 99}

⁹⁷ Protocolo para Juzgar Casos que involucren Personas Migrantes y Sujetas de Protección Internacional, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera edición: mayo de 2021, p. 93.

⁹⁸ CIDH. Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México. Informe temático OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13 de 30 de diciembre de 2013, párrafo 86.

⁹⁹ Protocolo para Juzgar Casos que involucren Personas Migrantes y Sujetas de Protección Internacional. *Op.cit.*, p. 9

229. Esta situación migratoria irregular ha trascendido al contexto institucional, generando situaciones de vulneración a sus derechos humanos como: **deportaciones expeditas, privación de la libertad como regla de atención general; tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes; falta de asesoría jurídica**, imposibilidad de acceso e indebida retención de documentos de identidad; **desconocimiento del marco jurídico aplicable, desconocimiento de las formalidades para hacer manifestaciones y ofrecer pruebas**, omisión de impulsar mecanismos para la regularización migratoria, retraso injustificado en el trámite de procedimientos administrativos, etcétera.¹⁰⁰
230. En ese contexto, la protección judicial de las personas migrantes se erige como un pilar importante para combatir las violaciones a sus derechos humanos.
231. En ese orden de ideas, esta Primera Sala considera que sobre las personas migrantes irregulares que transitan en territorio mexicano opera una **presunción de desconocimiento de las normas jurídicas del Estado mexicano que les asisten para su protección y defensa**; razón por la que resulta fundamental que las autoridades conozcan la problemática en que se encuentran, y tengan a la mano las mejores herramientas y criterios jurídicos para proteger sus derechos de forma efectiva.¹⁰¹
232. Así, también como se anticipó, esta Primera Sala considera que la presencia de condiciones de desigualdad real obliga al Estado a adoptar *medidas reforzadas de protección en favor de la comunidad migrante*, que tengan como finalidad reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de sus intereses.
233. Esta circunstancia fue reconocida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el “*Caso Vélez Loor vs. Panamá*”¹⁰², en el que sostuvo que los extranjeros detenidos en un medio social y jurídico diferente de los

¹⁰⁰Protocolo para Juzgar Casos que involucren Personas Migrantes y Sujetas de Protección Internacional.*Op.cit.*, p. 10

¹⁰¹*Ibid.*, pp. xvi-xvii

¹⁰² *Caso Vélez Loor vs. Panamá. Op.cit.*, párrafo 152.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

suyos, y muchas veces con un idioma que desconocen, experimentan una condición de particular vulnerabilidad que, obliga a **adoptar medidas de compensación que aseguren que la persona extranjera detenida disfrute de un verdadero acceso a la justicia, se beneficie de un debido proceso legal y goce de condiciones de detención compatibles con el respeto debido a la dignidad de las personas.**

234. Bajo esa tesitura —y como se verá más adelante— frente a la presunción de desconocimiento del derecho que coloca a las personas migrantes en una posición de vulnerabilidad al afrontar cualquier procedimiento ante la autoridad, sea de tipo administrativo o judicial, **el Estado tiene la obligación de aplicar medidas reforzadas de protección que nivelen las situaciones de desventaja en que se encuentran, particularmente a propósito de la garantía del derecho humano al debido proceso.**

235. De no existir estas medidas reforzadas, reconocidas en diversas vertientes del procedimiento (v.gr. asistencia consular, derecho a un traductor, defensa adecuada o técnica, etcétera) difícilmente se podría asegurar que quienes se encuentran en condiciones de desventaja disfrutaran de un acceso a la justicia auténtico, y se benefician de un debido proceso legal en condiciones de igualdad en relación con quienes no afrontan esas desventajas.¹⁰³

236. Las autoridades, y particularmente la judicatura, deben identificar si, en los casos que involucren personas migrantes, alguna circunstancia fáctica hace necesario implementar un ajuste con motivo del trámite migratorio o al resolver el fondo del litigio.

237. Ello se puede materializar mediante la modulación o flexibilización de una disposición que, por regla general, sería aplicable al tipo de asunto en cuestión, pero que tendría un especial impacto negativo en el caso concreto; o bien, con la implementación de medidas positivas no previstas expresamente en ley pero que sean idóneas para solventar el obstáculo o barrera que perjudica a la persona migrante. Lo anterior, siempre bajo la

¹⁰³ Opinión Consultiva OC-18/03. *Op.cit.*, p.114

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

condición que tales cursos de acción no vulneren desproporcionadamente los derechos de otras partes involucradas.¹⁰⁴

(2) El derecho a una defensa adecuada como parte del estándar de protección del derecho humano al debido proceso.

238. El derecho de acceso a la justicia, también denominado tutela jurisdiccional efectiva, ha sido definido por este Alto Tribunal como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales a plantear una pretensión o defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso, en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.¹⁰⁵

239. **Tales prerrogativas alcanzan** no solamente a los procedimientos ventilados ante jueces y tribunales del Poder Judicial, sino **también a todos aquellos seguidos ante autoridades que, al pronunciarse sobre la determinación de derechos y obligaciones, realicen funciones materialmente jurisdiccionales.**¹⁰⁶

240. Por otro lado, el derecho al debido proceso, que se encuentra profundamente ligado con el derecho de acceso a la justicia, en su aspecto formal comprende un conjunto de garantías que deben observarse por la autoridad antes de modificar la esfera jurídica de las personas.

241. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación con las garantías judiciales consagradas en el artículo 8, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁰⁷, ha dispuesto que el “debido proceso legal” se refiere

¹⁰⁴ Protocolo para Juzgar Casos que involucren Personas Migrantes y Sujetas de Protección Internacional. *Op.cit.*, pp. 42-43

¹⁰⁵ Tesis Aislada 1a. LXXIV/2013 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 1, página 882, con número de registro 2003018, de rubro: “**DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. SUS ETAPAS.**”.

¹⁰⁶ *Ídem.*

¹⁰⁷ “Artículo 8. Garantías Judiciales 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. 2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.¹⁰⁸

242. En ese tenor, esta Primera Sala ha resuelto que dentro de las garantías del debido proceso existe un "*núcleo duro*" de derechos¹⁰⁹, que debe observarse en todo procedimiento jurisdiccional inexcusablemente, y otro identificado comúnmente con el "elenco de garantías mínimo" que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante *la actividad punitiva del Estado*, como ocurre –por ejemplo– con el derecho penal, fiscal o administrativo, en donde se exigirá que se hagan compatibles las garantías con la materia específica del asunto.¹¹⁰

243. En esta última categoría es posible identificar dos especies:

- i) La primera, que corresponde a todas las personas independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad, etcétera, dentro de las que están, por ejemplo, el derecho a contar con un abogado, a no declarar contra sí mismo o a conocer la causa del procedimiento sancionatorio; y

presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: a) derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal; b) comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada; c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa; d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor; e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley; f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos; g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior. 3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza. 4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos. 5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia."

¹⁰⁸ Opinión Consultiva OC-18/03. *Op.cit.*, párrafo 123.

¹⁰⁹ El núcleo duro del debido proceso se identifica con las formalidades esenciales del procedimiento, las cuales comprenden: (i) la notificación del inicio del procedimiento; (ii) la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; (iii) la oportunidad de alegar; y, (iv) una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

¹¹⁰ Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 11/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I, página 396, con número de registro 2005716, de rubro: "**DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO**".

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

- ii) La segunda, que es la combinación del elenco mínimo de garantías con el derecho de igualdad ante la ley, y **que protege a aquellas personas que pueden encontrarse en una situación de desventaja frente al ordenamiento jurídico**, por pertenecer a algún grupo vulnerable, por ejemplo, el derecho a la notificación y asistencia consular, el derecho a contar con un traductor o intérprete, el derecho de las niñas y los niños a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad y tutela, entre otras de igual naturaleza.¹¹¹

244. Ahora bien, el reconocimiento formal de tal conjunto de garantías no es suficiente pues, además, es necesario brindar las condiciones materiales necesarias que permitan ejercer esos derechos con el fin de garantizar una defensa efectiva; en otras palabras, el Estado debe garantizar que el acceso a la justicia no solo sea formal, sino real.

245. Así, para tener un real y efectivo acceso a la justicia dentro de un proceso es necesario cumplir, entre otros derechos, **con el de gozar de una defensa adecuada, pues obliga al Estado a tratar al individuo en todo momento como un verdadero sujeto del proceso, en el más amplio sentido de este concepto, y no simplemente como objeto de este.**¹¹²

(2.1.) El procedimiento administrativo migratorio como una manifestación del derecho punitivo del Estado.

246. Antes de definir el contenido del derecho a una defensa adecuada, particularmente en materia migratoria, para esta Primera Sala es importante precisar que, tanto el derecho penal, como el administrativo –dentro del que se encuentra el *migratorio*– y el fiscal son manifestaciones de la potestad

¹¹¹ *Ídem*.

¹¹² *Amparo directo en revisión 1182/2018* resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 3 de mayo de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto aclaratorio, y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidentes (Ponente); Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular, párrafo 113.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.

247. Este Alto Tribunal ha sido contundente en resolver que tratándose de las normas relativas al procedimiento administrativo sancionador —como una de las manifestaciones del derecho punitivo del Estado— es válido acudir a las técnicas garantistas del derecho penal, toda vez que la sanción administrativa guarda una similitud con las penas, ya que ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico (en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida); en el entendido de que la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible cuando resulten compatibles con su naturaleza.¹¹³

248. Para que resulten aplicables las técnicas garantistas mencionadas es requisito indispensable que la norma de que se trate esté inmersa en un procedimiento del derecho administrativo sancionador, el cual se califica a partir de la existencia de dos condiciones:¹¹⁴

- i) Un elemento formal, es decir, que se trate de un procedimiento que pudiera derivar en la imposición de una pena o sanción; y,
- ii) Un elemento material, es decir, que el procedimiento se ejerza como una manifestación de la potestad punitiva del Estado, de manera que se advierta que su sustanciación sea con la intención manifiesta de determinar si es procedente condenar o sancionar una conducta que se estima reprochable para el Estado por la comisión de un

¹¹³ Tesis de Jurisprudencia P./J. 99/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1565, con número de registro 174488, de rubro: **“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.”**.

¹¹⁴ Cfr. Tesis de Jurisprudencia 2a./J. 124/2018 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 60, Noviembre de 2018, Tomo II, página 897, con número de registro 2018501, de rubro: **“NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.”**.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

ilícito, en aras de **salvaguardar el orden público y el interés general**.

249. En ese tenor, esta Primera Sala considera que **tratándose del derecho migratorio también es válido acudir a las técnicas garantistas del derecho penal, toda vez que dicha materia cumple con sus elementos formal y material de actualización**; esto, si se atiende a las consideraciones siguientes:

- i) El procedimiento administrativo migratorio puede tener como efecto la imposición de sanciones como: la privación de la libertad, la deportación o el retorno asistido de las personas migrantes. Y,
- ii) El procedimiento administrativo migratorio entraña una manifestación de la facultad punitiva del Estado ya que su sustanciación conlleva la intención manifiesta de determinar si es o no procedente sancionar una conducta que se estima reprochable para el Estado (migración irregular).

250. En sentido similar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el “*Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*”¹¹⁵, resolvió que el elenco de garantías mínimas del debido proceso legal se aplica en la determinación de derechos y obligaciones de orden “civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”, lo que revela que **el debido proceso incide sobre todos estos órdenes** y no sólo sobre el penal.¹¹⁶

251. De ahí que, incluso, esta Primera Sala haya coincidido con el Juzgado de Distrito *A Quo* en el sentido de que sobre el periodo máximo de permanencia en una estación migratoria es aplicable el plazo que prevé el artículo 21 constitucional para las detenciones administrativas.

¹¹⁵ COIDH. *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párrafo 103.

¹¹⁶ “Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.” (*Vid. Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Op.cit.*, párrafo 127.).

252. En esa tesitura, habida cuenta de que los procesos migratorios comparten las características fundamentales de los “administrativos sancionadores” es inobjetable que les son aplicables también las **formalidades esenciales del procedimiento**, pues se trata de un acto privativo de la libertad; dentro de las cuales se encuentra la garantía del **derecho humano a una defensa adecuada y oportuna**.¹¹⁷

(2.2.) El estándar de protección del derecho a una defensa adecuada en materia migratoria.

253. El **derecho humano a una defensa adecuada**, tutelado por el artículo 20, inciso B, fracción VIII, de la Constitución Federal¹¹⁸, **se garantiza, esencialmente, si el inculpado es asistido por un abogado defensor y no se obstaculiza de ninguna manera el trabajo de la defensa**.¹¹⁹

254. Asimismo, parte del núcleo esencial del derecho a gozar de una defensa adecuada incluye que **la defensa del procesado cumpla con su aspecto material, es decir, que el abogado satisfaga un estándar mínimo de diligencia en el cumplimiento de sus deberes**, lo que además debe ser controlado por el Juez en su calidad de garante y rector del procedimiento.¹²⁰

¹¹⁷ Tesis de Jurisprudencia P./J. 47/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, Diciembre de 1995, página 133, con número de registro 200234, de rubro: “**FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.**”.

¹¹⁸ “Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral.

Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. [...]

B. De los derechos de toda persona imputada: [...]

VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público.

También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera [...]

¹¹⁹ Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 12/2012 (9a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro X, Julio de 2012, Tomo 1, página 433, con número de registro 160044, de rubro: “**DEFENSA ADECUADA. FORMA EN QUE EL JUEZ DE LA CAUSA GARANTIZA SU VIGENCIA.**”.

¹²⁰ *Amparo directo en revisión 1182/2018* resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 3 de mayo de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto aclaratorio, y Juan Luis González Alcántara Carrancá. Disidentes (Ponente); Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular, párrafo 108.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

255. Esta Primera Sala ha resuelto que una verdadera defensa adecuada no puede limitarse a meros aspectos procesales o de trámite, pues el solo nombramiento de un licenciado en derecho para que asuma la defensa y su presencia en las diligencias correspondientes no satisface, ni efectiviza por sí mismo, el derecho a gozar de una defensa material, sino que se requiere que **se implementen todas las medidas necesarias para garantizar que el imputado tiene la asistencia de una persona capacitada para defenderlo**—como brindarle una asesoría técnicamente adecuada al imputado—. ¹²¹

256. No obstante, una vez satisfecho ese estándar mínimo, el Juez debe abstenerse de controlar la bondad y eficacia de la estrategia defensiva adoptada o el resultado de ésta, en virtud de la autonomía en su diseño por el defensor nombrado. ¹²²

257. En síntesis, esta Primera Sala considera que el derecho a gozar de una defensa adecuada en su aspecto material consiste en la satisfacción por parte de un abogado defensor, mediante un estándar mínimo de diligencia en el cumplimiento de sus deberes profesionales, consistentes en proteger y promover los intereses del inculcado de acuerdo con las circunstancias fácticas (pruebas, hechos, etcétera) y normativas (posibilidades jurídicas como recursos, beneficios, etcétera) del caso en concreto. ¹²³

258. Debiéndose precisar, también, que no toda deficiencia o error en la conducción de la defensa, *de facto*, implica una vulneración al derecho a gozar dentro del proceso de una defensa adecuada en su aspecto material,

¹²¹ Tesis Aislada 1a. C/2019 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 72, Noviembre de 2019, Tomo I, página 366, con número de registro 2021099, de rubro: “**DEFENSA ADECUADA EN SU VERTIENTE MATERIAL. NO SE SATISFACE ESTE DERECHO, CON EL SOLO NOMBRAMIENTO DE UN LICENCIADO EN DERECHO PARA LA DEFENSA DEL IMPUTADO, SINO QUE DEBEN IMPLEMENTARSE LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA GARANTIZAR QUE TIENE LA ASISTENCIA DE UNA PERSONA CAPACITADA PARA DEFENDERLO [ABANDONO PARCIAL DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 12/2012 (9a.)].**”.

¹²² *Ídem*.

¹²³ Amparo directo en revisión 1182/2018. *Op.cit.*, párrafo 144.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

sino que deberá comprobarse o demostrarse una negligencia inexcusable o una falla manifiesta.^{124 125 126}

259. Lo anterior, es aplicable con independencia de si la defensa recayó en un defensor particular o público, ya que sostener lo contrario llevaría a esta Primera Sala a establecer un criterio desigual en la garantía del derecho a una defensa adecuada en su vertiente material que no encuentra sustento en la Constitución Federal ni en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.^{127 128}

260. Sobre este tópico, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el “*Caso Ruano Torres y otros vs. El Salvador*”¹²⁹, dispuso que el nombramiento de un abogado *solo* para cumplir con una formalidad procesal equivale a no contar con defensa adecuada, siendo imperante que el defensor actúe de manera diligente para proteger las garantías procesales del acusado y con ello evitar que sus derechos se vean lesionados.

261. Asimismo, al resolver el diverso “*Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*”, el Tribunal Interamericano dispuso **que toda persona arrestada, detenida, o presa, tiene derecho a que se le faciliten oportunidades, tiempo e instalaciones adecuadas para recibir visitas de un abogado, entrevistarse con él y consultarle, sin demora, interferencia ni censura y en forma plenamente confidencial.**¹³⁰

¹²⁴ Vgr. Ausencia absoluta de pruebas sin justificación alguna o ausencia absoluta de la interposición de recursos.

¹²⁵ Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el ADR 1182/2018, señaló que las directrices que deben examinarse en aras de verificar el derecho a gozar de una defensa adecuada en su vertiente material fue vulnerado durante el procedimiento penal, son las siguientes: (i) Fallas ajenas a la voluntad del imputado; (ii) Que las fallas o deficiencias en la defensa no sean consecuencia de la estrategia planteada por la defensa; (iii) Impacto en el sentido del fallo.

¹²⁶ *Amparo directo en revisión 1182/2018, Op.cit.*, párrafo 172.

¹²⁷ *Amparo directo en revisión 1182/2018. Op.cit.*, párrafos 163, 164 y 165.

¹²⁸ El texto del artículo 20 de la Constitución Federal y el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la parte conducente, no establecen un estándar diferenciado dependiendo del origen público o privado del abogado defensor, por lo que el contenido material de defensa adecuada normativamente es el mismo en ambos casos, aunque sea ejercido a través de un abogado privado o público de manera instrumental, por ello se determina que ambos abogados deben ser evaluados de la misma forma. (*Amparo directo en revisión 1182/2018, Op.cit.*, párrafo 166).

¹²⁹ *Caso Ruano Torres y otros Vs. El Salvador. Op.cit.*, párrafo 157.

¹³⁰ *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de mayo de 1999. Serie C No. 52, párrafo 139.*

(3) La irrenunciabilidad del derecho a una defensa adecuada en materia migratoria.

262. En términos generales, en la “*Opinión Consultiva OC 11/90*”¹³¹, la Corte Interamericana ha determinado que el deber de organizar el aparato gubernamental y de crear las estructuras necesarias para la garantía de los derechos está relacionado —en lo que a asistencia legal se refiere— con lo dispuesto en los literales d) y e), del artículo 8.2, de la Convención¹³², que reconocen que todo incoado tiene derecho de defenderse personalmente, o de ser asistido por una persona defensora de su elección, y que si no lo hiciere tiene el **derecho irrenunciable** de ser asistido por una defensoría proporcionada por el Estado, remunerado o no según la legislación interna.¹³³
263. En estos términos, toda persona incoada puede defenderse personalmente, aunque es necesario entender que **esto será válido solamente si la legislación interna lo permite**. De tal manera que, cuando no quiera o no pueda hacer su defensa personalmente, tiene derecho a ser asistido por un defensor de su elección.¹³⁴
264. Sin embargo, **en los casos en los cuales no se defienda a sí mismo o no nombre defensor dentro del plazo establecido por la ley, tiene el derecho irrenunciable de que el Estado le proporcione uno**, mismo que será remunerado o no según lo establezca la legislación del Estado de referencia.¹³⁵

¹³¹ *Opinión Consultiva OC-11/90*, Excepciones al agotamiento de los recursos internos (art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b convención americana sobre derechos humanos), Resolución de 10 de agosto de 1990, Corte Interamericana de Derechos Humanos.

¹³² “Artículo 8. Garantías Judiciales.

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: [...]

d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

e) derecho *irrenunciable* de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley; [...].”

¹³³ *Opinión Consultiva OC-11/90*. *Op.cit.*, párrafo 25.

¹³⁴ *Ídem*.

¹³⁵ *Ídem*.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

265. En el Estado mexicano, de acuerdo con el artículo 20, inciso B, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹³⁶, **toda persona sujeta a un proceso tiene derecho a una defensa por parte de un abogado, quien se encontrará obligado a brindarle asesoría adecuada desde el inicio del proceso.**
266. En ese tenor, toda persona sujeta a proceso tendrá derecho a designar libremente a un defensor privado y, en caso de negativa o imposibilidad, le será asignado por el Estado un defensor público.
267. Ahora, si bien el precepto citado no hace referencia expresa a la posibilidad o no de renunciar al derecho fundamental a una defensa adecuada, **para concluir sobre su irrenunciabilidad en materia migratoria** debe partirse de la premisa de una de las características principales que posee todo derecho humano: su **irrenunciabilidad**¹³⁷, cuyo fundamento se encuentra en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
268. En segundo lugar, no debe perderse de vista la obligación del Estado mexicano de adoptar **medidas reforzadas de protección** sobre sus derechos y garantías (de las personas migrantes) como consecuencia de su condición de desventaja social.
269. Ello pues, como se argumentó antes, parte de su vulnerabilidad deviene de la presunción que pesa sobre ellas en relación con su falta de asesoría jurídica, su imposibilidad fáctica de acceder a documentos de identificación personal e indebida retención de sus documentos de identidad y, con particular énfasis, en función del desconocimiento del marco jurídico aplicable a su situación jurídica, así como de las formalidades necesarias para hacer

¹³⁶ “Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral.

Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. [...]

B. De los derechos de toda persona imputada: [...]

VIII. Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público.

También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera [...]

¹³⁷ En conjunción con su universalidad, inalienabilidad, imprescriptibilidad, indivisibilidad, progresividad e interdependencia.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

las manifestaciones que a su derecho convengan y ofrecer pruebas para su defensa.

270. Con fundamento en los razonamientos previos, de una interpretación sistemática del artículo 1º constitucional en relación con el diverso numeral 20, y tomando en consideración que la garantía de una **defensa material** integra parte del estándar de protección del derecho a una “defensa adecuada”, **esta Primera Sala considera que en todo procedimiento migratorio**, ya sea frente a la “imposibilidad” o la “negativa” de una persona migrante de designar a una persona para su defensa adecuada, **el Estado se encuentra obligado a asignarle una persona defensora de oficio, de forma irrenunciable, como medida necesaria y reforzada para su protección.**

271. En este aspecto, cobra sentido invocar la doctrina sobre el derecho a una defensa adecuada de las “personas indígenas”, a propósito de la cual esta Primera Sala dispuso expresamente que **la asistencia por una persona abogada defensora es irrenunciable**, y a elección de la persona imputada podrá ser prestada por instituciones oficiales o a cargo de particulares.¹³⁸

272. Si bien el citado criterio se emitió en aras de definir el estándar de protección de la defensa de las “personas indígenas”, quienes son catalogadas como categoría sospechosa a la luz del artículo 1º, quinto párrafo de la Constitución Federal, a juicio de esta Primera Sala esas **mismas consideraciones son aplicables por analogía a las personas migrantes**, quienes también integran un grupo en condición de vulnerabilidad, y que pueden ser objeto de un procedimiento administrativo por virtud del cual sean privadas de su libertad de forma absoluta.

273. Por los razonamientos expuestos, esta Primera Sala reconoce que **existe una obligación constitucional a cargo del Estado, correlativa al derecho**

¹³⁸ Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 61/2013 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo I, página 285, con número de registro 2005031, de rubro: “**PERSONAS INDÍGENAS. MODALIDADES PARA EJERCER EL DERECHO FUNDAMENTAL DE DEFENSA ADECUADA CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 2o., APARTADO A, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**”.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

a una defensa adecuada, consistente en proveer de una persona defensora pública a una persona extranjera sujeta a proceso administrativo migratorio, con independencia de su voluntad, toda vez que se trata de un derecho humano específico de naturaleza irrenunciable.

(4) Análisis de los conceptos de violación planteados sobre los actos reclamados identificados como los incisos b), d) y e), a la luz del derecho humano a una defensa adecuada (debido proceso).

274. Como consecuencia de una lectura minuciosa de la demanda de amparo indirecto, junto con su *ampliación*, esta Primera Sala encuentra que la parte quejosa impugnó la constitucionalidad de los actos reclamados identificados como b), d) y e) al considerar que son violatorios el derecho humano a un “debido proceso” en su perjuicio.

275. Bajo esa tesitura, esta Primera Sala se permitirá abordar en su conjunto el resto de los conceptos de violación a la luz del debido proceso, en particular, el derecho humano a la **defensa adecuada** que asiste a la parte quejosa, misma que se encuentra integrada por personas migrantes que –como se precisó en los apartados considerativos previos– integran –también– un grupo en condición de vulnerabilidad a la luz del artículo 1º, quinto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

276. Así las cosas, esta Primera Sala resuelve que son **esencialmente fundados** los conceptos de violación identificados como primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y séptimo en el escrito inicial de demanda de amparo indirecto, y los identificados como segundo y cuarto de su *ampliación*.

277. Lo anterior, toda vez que el procedimiento migratorio substanciado sobre la esfera jurídica de *********, ********* y ********* –quienes, además, fueron privados de su libertad temporalmente– se realizó en contravención a su derecho humano a una **defensa adecuada**, mismo que constituye una de las garantías mínimas que integran el “debido proceso” migratorio.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

278. Asiste la razón a la parte quejosa cuando argumenta que no le fue respetado su derecho a una defensa adecuada como consecuencia de no habersele designado una persona defensora de sus derechos, a la cual tiene derecho desde su detención hasta la ejecución de la resolución que recaiga sobre el procedimiento administrativo a través del cual se esclarezca su situación migratoria, tal como lo establece el artículo 109, fracción V, de la Ley de Migración.

279. Si bien, como –incluso– señaló el Juzgado de Distrito del conocimiento, de las constancias que obran en autos se advierte que en las actas de comparecencia de diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve se le hizo saber que tenía derecho a ser asistida o representada legalmente por la persona que designare, a lo que manifestó no designar a ninguna persona de su confianza, **esta Primera Sala considera que su representante legal o persona defensora debió haber sido nombrada *de oficio*, pues el Estado mexicano se encuentra obligado a proveerla a toda persona extranjera que se encuentre sujeta a un proceso migratorio, con independencia de su voluntad, en la medida en que constituye un derecho humano irrenunciable.**

280. Defensoría jurídica que, más allá de sólo ser “nombrada”, cuestión cuya garantía fue omitida en el caso en concreto, debió ser asignada en cumplimiento de los estándares relativos al derecho humano a una **defensa material auténtica en materia migratoria.**

281. Así, esta Primera Sala resuelve que las autoridades responsables fueron omisas en garantizar lo siguiente:

- i) El **nombramiento** –a elección de la parte quejosa y, si no, del Estado– de una **persona defensora abogada**, capacitada específicamente para la defensa de los intereses de personas migrantes.
- ii) La facilitación de **oportunidades, tiempo e instalaciones adecuadas** para **recibir visitas** por parte de esa persona abogada especialista en derecho migratorio, así como **entrevistarse** con ella. Y,

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

- iii) La supervisión de un **estándar mínimo de diligencia** en el cumplimiento de los deberes de la persona defensora.

Es decir, **vigilar y garantizar** que esta ha realizado su trabajo en cumplimiento de su deber –legal, constitucional y convencional– de **asesorar a la persona migrante imputada a la luz de las circunstancias fácticas y normativas de su caso en concreto.**

282. Bajo esa línea de pensamiento, esta Primera Sala concede el amparo y la protección de la Justicia de la Unión a la parte quejosa sobre los actos reclamados e identificados en su demanda de amparo como b), d) y e), por haberse realizado en violación al derecho humano a una defensa adecuada en materia migratoria, parte del estándar de protección del debido proceso, en perjuicio de su esfera fundamental como miembros integrantes de la comunidad migrante.

283. Finalmente, esta Primera Sala no soslaya que la parte quejosa, en su concepto de violación identificado como **quinto** en el escrito inicial de demanda, sostuvo que los actos reclamados eran violatorios del artículo 164 de la Ley de Amparo, relativo a la concesión de la suspensión de todo acto reclamado consistente en una “detención” o “privación temporal de la libertad”.

284. Dicho concepto de violación es **inoperante**, pues de las constancias que obran en autos se advierte que, mediante acuerdo del diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve, el Juzgado de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Tamaulipas admitió a trámite la demanda de amparo, **y concedió la suspensión de plano sobre la detención de ***** , ***** y *****.**

VI. DECISIÓN

285. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que, al resultar fundados los agravios de la parte quejosa-recurrente, y esencialmente fundados sus conceptos de violación, procede conceder el

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

amparo y protección de la Justicia Federal a la parte quejosa, para el efecto de que las autoridades responsables realicen lo siguiente:

- a) **Desincorporen de su esfera jurídica** los artículos 97, 98, 99 y 111, en sus porciones normativas “quince días hábiles” y “sesenta días hábiles”, de la Ley de Migración.
- b) Al aplicar sobre su esfera jurídica el artículo 111 de la Ley de Migración, hacerlo a la luz de la **interpretación conforme** que sobre esa disposición normativa se establece en la presente ejecutoria (vid. **“(2.2.1.) Interpretación conforme del artículo 111 de la Ley de Migración”**¹³⁹);
- c) Al aplicar sobre su esfera jurídica el artículo 121 de la Ley de Migración, hacerlo a la luz de la **interpretación conforme** que sobre esa disposición normativa se hace en la presente ejecutoria (vid. **“(2.2.1.1.) Interpretación conforme del artículo 121 de la Ley de Migración, a la luz de la interpretación correspondiente al diverso 111”**¹⁴⁰);
- d) **Reponer en su integridad el procedimiento administrativo migratorio instaurado sobre su esfera jurídica**, garantizando desde su inicio el **nombramiento de una persona defensora de sus intereses**, capacitada específicamente en materia migratoria.

Misma que deberá ser designada a su elección; y, de no ser electa personalmente, nombrada por la autoridad migratoria competente de conformidad con los estándares de garantía y protección indicados en la presente ejecutoria (vid. **“(2.2.) El estándar de protección del derecho a una defensa adecuada en materia migratoria.”**¹⁴¹ y **“(3) La irrenunciabilidad del derecho a una defensa adecuada en materia migratoria.”**¹⁴²).

¹³⁹ Vid. *Supra.*, p. 57.

¹⁴⁰ Vid. *Supra.*, p. 61.

¹⁴¹ Vid. *Supra.*, p. 75.

¹⁴² Vid. *Supra.*, p. 78.

AMPARO EN REVISIÓN 388/2022

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Se **modifica** la sentencia recurrida.

SEGUNDO. Se **niega el amparo y la protección de la Justicia de la Unión** en contra de los artículos 77, 100 y 121 de la Ley de Migración.

TERCERO. Se **concede el amparo y la protección de la Justicia de la Unión** en contra de los artículos 97, 98, 99 y 111, en sus porciones normativas "quince días hábiles" y "sesenta días hábiles", respectivamente, de la Ley de Migración, y en contra de los actos reclamados, para los efectos establecidos en la presente ejecutoria.

Notifíquese con testimonio de esta ejecutoria. En su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

PROYECTO VERSIÓN PÚBLICA