

AMPARO EN REVISIÓN 459/2024

**PARTE QUEJOSA Y RECURRENTE
ADHESIVA: TROTASUEÑOS,
ASOCIACIÓN CIVIL.**

**AUTORIDADES RESPONSABLES
RECURRENTES: CÁMARA DE
DIPUTADOS Y CÁMARA DE
SENADORES, AMBAS DEL
CONGRESO DE LA UNIÓN.**

PONENTE: MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.

COTEJÓ

SECRETARIO: FABIÁN GUTIÉRREZ SÁCHEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

| | Apartado | Criterio y decisión | Págs. |
|-------------|-----------------------------------|---|--------------|
| I. | COMPETENCIA | Esta Segunda Sala es competente para conocer y resolver el presente asunto. | 4 |
| II. | OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN | Esos aspectos fueron analizados por el Tribunal Colegiado de Circuito. | 4 |
| III. | CUESTIONES PREVIAS | Se sintetizan las consideraciones de la sentencia recurrida, de los agravios de los recursos principales y adhesivo, así como la resolución del Tribunal Colegiado de Circuito. | 5-14 |
| IV. | ESTUDIO DE FONDO | Se analizan y desestiman los agravios de las autoridades responsables, debido a que esta Segunda | |

AMPARO EN REVISIÓN 459/2024.

| | | | |
|-----|--------------------------|--|-------|
| | | <p>Sala considera que resulta correcta la determinación del juzgador federal al determinar que existe una omisión legislativa absoluta por parte del Congreso de la Unión, al no haber cumplido con su deber de modificar la Ley de Migración, con el objetivo de crear un registro de personas migrantes detenidas.</p> | 14-33 |
| V. | REVISIÓN ADHESIVA | <p>Al resultar ineficaces los agravios de los recursos de revisión principal, se considera que la revisión adhesiva interpuesta por la parte quejosa ha quedado sin materia.</p> | 33-34 |
| VI. | DECISIÓN | <p>PRIMERO. En la materia del recurso, competencia de esta Segunda Sala, se confirma la sentencia recurrida.</p> <p>SEGUNDO. La Justicia de la Unión ampara y protege a la parte quejosa en contra de la omisión precisada en esta ejecutoria, en términos de lo expuesto en la sentencia recurrida.</p> <p>TERCERO. Queda sin materia la revisión adhesiva interpuesta por la parte quejosa.</p> | 34-35 |

AMPARO EN REVISIÓN 459/2024

**PARTE QUEJOSA Y RECURRENTE
ADHESIVA: TROTASUEÑOS,
ASOCIACIÓN CIVIL.**

**AUTORIDADES RESPONSABLES
RECURRENTES: CÁMARA DE
DIPUTADOS Y CÁMARA DE
SENADORES, AMBAS DEL
CONGRESO DE LA UNIÓN.**

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.

COTEJÓ

SECRETARIO: FABIÁN GUTIÉRREZ SÁNCHEZ.

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al , emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 459/2024, interpuesto por las autoridades responsables, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, así como por la parte quejosa y recurrente adhesiva, Trotasueños, Asociación Civil, contra la sentencia de veintitrés de diciembre de dos mil veintidós, emitida por el Juez Decimoquinto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el juicio de amparo indirecto 1550/2022.

El problema jurídico para resolver por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si se

configura la omisión legislativa de las autoridades responsables de modificar la Ley de Migración, con el objetivo de crear un organismo de personas migrantes detenidas.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Demanda de amparo.** Por escrito presentado el seis de octubre de dos mil veintidós en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, Trotasueños, Asociación Civil, promovió juicio de amparo indirecto contra las autoridades responsables y actos reclamados siguientes:

IV. AUTORIDADES RESPONSABLES.

El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (Congreso de la Unión), conformado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. (...).

V. ACTOS RECLAMADOS.

De las autoridades señaladas como responsables se reclama:

1. La omisión de modificar la Ley de Migración con el objetivo de crear un registro de personas migrantes detenidas, obligación establecida por el mismo Congreso de la Unión en el artículo octavo transitorio de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2019.
2. La omisión de legislar un registro nacional para detenciones migratorias, conforme a lo exigido por el transitorio segundo del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2019, y por los artículos 17 y 18 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y el artículo XI de la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas y el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos conforme a lo señalado por la Corte Interamericana en su jurisprudencia aplicable.

2. **Trámite del juicio de amparo.** Correspondió conocer de la demanda al Juez Decimoquinto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, quien mediante acuerdo de dieciocho de octubre de dos mil veintidós la admitió y registró bajo el número 1550/2022.
3. **Sentencia.** El catorce de diciembre de dos mil veintidós el juzgador federal celebró la audiencia constitucional y dictó la sentencia respectiva terminada de engrosar el veintitrés del mismo mes y año, en la que concedió el amparo solicitado.
4. **Recurso de revisión principal y adhesivo.** Inconforme con dicho fallo las autoridades responsables Cámara de Diputados y Cámara de Senadores interpusieron sendos recursos de revisión que conoció el Decimonoveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el cual admitió el medio de defensa en proveído de veinticuatro de febrero de dos mil veintitrés bajo el expediente R.A. 89/2023; y el trece de marzo siguiente admitió el recurso de revisión adhesivo interpuesto por la parte quejosa.
5. En sesión de veintitrés de mayo de dos mil veinticuatro, el citado órgano colegiado emitió la resolución correspondiente en la que consideró carecer de competencia legal para conocer sobre el tema de constitucionalidad subsistente relacionado con la omisión legislativa reclamada, por lo que dejó a salvo la jurisdicción de este Alto Tribunal para los efectos legales conducentes.
6. **Trámite ante la Suprema Corte.** En proveído de seis de junio de dos mil veinticuatro, la Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que este Alto Tribunal asumía su competencia

originaria para conocer los recursos de revisión principal y adhesivo, por lo que los admitió y turnó el expediente, para su estudio, al Ministro Alberto Pérez Dayán.

7. Por su parte, mediante acuerdo de Presidencia de la Segunda Sala de cuatro de julio de dos mil veinticuatro, se instruyó el avocamiento del presente asunto y ordenó la remisión de los autos al Ministro Ponente.
8. El proyecto de sentencia se publicó de conformidad con lo dispuesto en los artículos 73 y 184 de la Ley de Amparo.

I. COMPETENCIA

9. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el 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; 83 de la Ley de Amparo; 21, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como de conformidad a lo previsto en los puntos tercero y quinto del Acuerdo General 1/2023, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de dos mil veintitrés y modificado el catorce de abril de este mismo año, por tratarse de un asunto de naturaleza administrativa, competencia de esta Segunda Sala, cuya resolución no amerita la intervención del Tribunal Pleno.

II. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

10. Resulta innecesario el pronunciamiento de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto a los referidos presupuestos procesales, toda vez que esos aspectos fueron analizados por el Tribunal Colegiado de Circuito en la resolución de veintitrés de mayo de dos mil veinticuatro.

III. CUESTIONES PREVIAS

11. Como ya se relató, una asociación civil promovió juicio de amparo indirecto, esencialmente, contra la omisión atribuida a las autoridades responsables Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, de modificar la Ley de Migración para crear un registro de personas migrantes detenidas.

12. En la sentencia recurrida, el Juez Decimoquinto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, al que correspondió el conocimiento del asunto, resolvió conceder la protección de la Justicia Federal solicitada bajo las consideraciones medulares siguientes:

- **Fijación del acto reclamado.** En el considerado primero determinó, entre otras cuestiones, que el acto reclamado consistía en “[l]a omisión de modificar la Ley de Migración, con el objetivo de crear un registro de personas migrantes detenidas, obligación establecida por el mismo Congreso de la Unión en el artículo Octavo Transitorio de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve”.
- **Existencia de los actos controvertidos.** En el considerando segundo tuvo por cierto el acto reclamado atribuido a las autoridades responsables.
- **Procedencia.** En el considerando tercero, desestimó la causa de improcedencia invocada por la Cámara de Senadores, relativa a la falta de interés jurídico o legítimo de la parte quejosa, establecida en la fracción XII del artículo 61, en relación con la fracción I del artículo 5 ambos de la Ley de Amparo.

Ello, al sostener que de las diversas pruebas documentales exhibidas en autos se advertía que la parte quejosa pertenece a la colectividad a la que está dirigida la omisión reclamada, pues su objeto social comprende la asistencia legal de los migrantes y refugiados, en búsqueda de condiciones de seguridad jurídica, personal y la correcta aplicación de las normas que competen en la materia.

- **Omisión legislativa.** Antes de entrar al estudio de fondo, el juzgador precisó que del contenido del artículo octavo transitorio de

la Ley Nacional de Detenciones se advertían dos deberes diferenciados de contenido materialmente legislativo y, específicamente, al Congreso de la Unión se le asignó el deber de adecuar la Ley de Migración con el objetivo de crear un registro de personas migrantes detenidas, para lo que se previó que tal reforma entraría en vigor en un plazo de ciento ochenta días naturales contados a partir de la publicación del Decreto y que, sería en ese rango de tiempo, en el que el Congreso tendría que hacer las adecuaciones respectivas, lo que significaba que el Legislativo tenía hasta el veintidós de noviembre de dos mil diecinueve para hacer las modificaciones correspondientes.

- **Estudio de fondo.** El juez declaró fundado el concepto de violación, relativo a la omisión legislativa de modificar la Ley de Migración, con el objetivo de crear un registro de personas migrantes detenidas.

Reiteró que debían tenerse por ciertos los actos reclamados a las autoridades del Congreso de la Unión, no obstante que los negaron al rendir su informe con justificación, debido a que el artículo octavo transitorio de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, prevé un plazo de ciento ochenta días para realizar las reformas necesarias en la Ley de Migración, situación que a la fecha de la celebración de la audiencia no había acontecido.

Indicó que, en el ámbito jurídico, para que se configure una omisión es imprescindible que exista el deber de realizar una conducta y que alguien haya incumplido con esa obligación, siendo que podían identificarse al menos tres tipos de omisiones en función del ámbito de competencia de las autoridades a las que se atribuye el incumplimiento de un deber: omisiones administrativas, omisiones judiciales y omisiones legislativas.

Refirió que, tratándose de los juicios de amparo contra actos u omisiones formalmente legislativos, los gobernados tienen la posibilidad de reclamar en amparo indirecto los actos u omisiones de ese tipo, cuando estimen que a través de ellos se transgreden derechos reconocidos en la Constitución Federal o los derechos humanos otorgados para su protección.

Mencionó que en el amparo en revisión 1359/2015, la Primera Sala del Alto Tribunal clarificó lo que debe entenderse por omisión legislativa para efectos del juicio de amparo, mientras que en la controversia constitucional 14/2005, el Tribunal Pleno distinguió entre omisiones legislativas absolutas y relativas, siendo que las primeras se presentan cuando el órgano legislativo simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido, ni ha externado normativamente ninguna voluntad para hacerlo, de ahí que la misma siga siendo puramente potencial; en cambio, las relativas ocurren cuando el órgano legislativo ha ejercido su competencia, pero de manera parcial o simplemente no realizándola

de manera completa e integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.

Agregó que en dicho precedente también se distinguió entre omisiones legislativas de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, ello en función de si existe una obligación de actuar o si se trata de una facultad discrecional; de manera que de la combinación de ambas clasificaciones pueden distinguirse, a su vez, cuatro tipos de omisiones legislativas, esto es: 1) absolutas en competencias de ejercicio obligatorio; 2) relativas en competencias de ejercicio obligatorio; 3) absolutas en competencias de ejercicio potestativo; y 4) relativas en competencias de ejercicio potestativo; aunado a lo cual, se destacó que no debían confundirse las omisiones legislativas con las lagunas.

Señaló que la Primera Sala del Alto Tribunal, al referirse a las omisiones legislativas como actos reclamados, estableció que en el marco del juicio de amparo sólo habrá una omisión legislativa, propiamente dicha, cuando exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente.

Destacó que dicha Sala también estableció que cuando en la demanda de amparo indirecto se señala como acto reclamado una omisión legislativa absoluta no se actualiza -por regla general- ninguna causal de improcedencia que suponga una vulneración al principio de relatividad.

En ese orden, indicó que conforme a lo expuesto era válido concluir que el juicio de amparo indirecto procederá contra omisiones legislativas, siempre y cuando sean de las clasificadas como absolutas, es decir, que exista previamente un mandato expreso de la Constitución Federal para legislar en determinado sentido y que éste haya sido desatendido por el legislador.

Posteriormente, señaló que era necesario analizar si dichas omisiones reclamadas han generado una violación en los derechos humanos de la parte quejosa, transgrediendo sus derechos humanos de acceso a la justicia y seguridad jurídica.

Luego de realizar una exposición del derecho de acceso a la justicia, determinó que la omisión legislativa reclamada es una omisión legislativa absoluta, pues la quejosa acreditó la obligación constitucional impuesta a la autoridad Congreso de la Unión, para legislar en determinado sentido, ya que existe una disposición expresa establecida en el Decreto que expidió la Ley Nacional del Registro de Detenciones para que las responsables modifiquen la Ley Migratoria con el objetivo de crear el registro de personas migrantes detenidas.

Puntualizó que debía tenerse en cuenta que, el Congreso, por más que se trate de un órgano que goza de representatividad democrática, es un órgano constituido a partir de la propia Constitución Federal y, por lo tanto, se encuentra sujeto al cumplimiento invariable de su contenido. Asimismo, señaló que la decisión de amparar a una persona con la consecuente orden de acatamiento del deber de legislar no es una decisión discrecional por parte de un juez o que intervenga injustificadamente en el procedimiento legislativo, sino una consecuencia de que se haya identificado un deber de legislar y que se haya incumplido dicho mandato constitucional.

Adicionalmente, determinó que las omisiones legislativas en las que ha incurrido el Congreso de la Unión generan una violación al derecho de acceso a la justicia (que opera en el razonamiento jurídico como un mandato de optimización) en su vertiente colectiva, con implicaciones actuales y reales en la esfera jurídica de la quejosa.

Indicó que el derecho de acceso a la justicia impone obligaciones tanto negativas como positivas a todos los poderes del Estado y, específicamente, al Poder Legislativo le corresponde, entre otras cosas, proveer el marco normativo procesal con el cual se harán efectivos los derechos sustantivos de todas las personas sujetas a su jurisdicción; aspecto donde cobra especial relevancia la consideración cualitativa sobre el acceso a la justicia.

Señaló que la dimensión cualitativa del acceso a la justicia y su aspecto de mandato de optimización son plenamente justiciables, particularmente cuando la Ley Nacional de Registro de Detenciones explícitamente le ordenó a uno de los Poderes de la Unión que tome una acción determinada para avanzar en la protección de los derechos humanos de las personas en detención, y dicho Poder no ha acatado dicho mandato.

En esa medida, a manera de conclusión precisó que era fundado el argumento relativo a que el existe la omisión legislativa (absoluta) por parte del Congreso de la Unión de modificar la Ley de Migración, con el objetivo de crear un registro de personas migrantes detenidas, así como, que la omisión por parte del Congreso de la Unión en el cumplimiento de los deberes legislativos exigidos mediante ese Decreto involucra una violación al derecho de acceso a la justicia de la quejosa en su vertiente colectiva.

Reiteró que el derecho de acceso a la justicia tiene una dimensión procedimental que lo hace valioso no solo como fin en sí mismo, sino también como un medio para la realización de los demás derechos fundamentales o sustantivos; así, la falta de emisión de la legislación única procesal conlleva un menoscabo en la garantía y la optimización del acceso a la justicia en perjuicio indirecto a los derechos humanos de la moral quejosa.

Finalmente, precisó que la concesión del amparo a la moral quejosa era para el efecto de que el Congreso de la Unión realice las modificaciones a que hace referencia el artículo octavo transitorio del Decreto que expidió la Ley Nacional de Registro de Detenciones, es decir, realice las reformas necesarias a la Ley de Migración para crear un registro personas migrantes detenidas que cuente con las mismas garantías procesales de protección y de seguridad que las previstas en la misma ley; por lo que hace al plazo de cumplimiento de estas obligaciones, debe hacerse antes de que finalicen los próximos dos periodos ordinarios de sesiones del Congreso de la Unión.

13. Inconformes con ese fallo las autoridades responsables Cámara de Diputados y Cámara de Senadores interpusieron sendos recursos de revisión principal y la parte quejosa de manera adhesiva, en los que hicieron valer, esencialmente, lo siguiente:

Recurso principal de la Cámara de Senadores:

- **Primero.** Aduce que la sentencia recurrida es ilegal por haber declarado infundada la causal de improcedencia por falta de interés jurídico prevista en el artículo 61, fracción XII de la Ley de Amparo, toda vez que la quejosa únicamente se limitó a realizar manifestaciones subjetivas, sin exhibir medios de convicción para acreditar la afectación a su esfera jurídica, por lo que no demostró el interés legítimo para acudir al juicio constitucional, es decir, que con motivo de la omisión legislativa reclamada se produjeron efectos a su esfera jurídica.

Alega que una eventual protección de la Justicia de la Unión no traería aparejada ninguna ventaja ni resarcimiento por la supuesta omisión de emitir la ley reglamentaria solicitada.

Afirma que, contrario a lo señalado por el juzgador, no se acredita una omisión legislativa absoluta, toda vez que la obligación del Congreso de la Unión de legislar en materia del registro de detenciones, conforme al artículo primero transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, se cumplió cabalmente al expedirse la Ley Nacional del Registro de Detenciones publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve.

Agregó que si bien en el artículo octavo transitorio del decreto por el que se expidió la citada Ley Nacional del Registro de Detenciones, se estableció que el Congreso de la Unión debe realizar las reformas necesarias a la Ley de Migración con el objetivo de crear un registro de

personas migrantes detenidas; ello no acredita la omisión legislativa absoluta a que hizo referencia el juzgador federal, ya que la obligación constitucional se cumplió al expedirse la Ley Nacional del Registro de Detenciones, de manera que lo dispuesto en el decreto de veintisiete de mayo de dos mil diecinueve implica hacer las adecuaciones necesarias a la Ley de Migración, sin que exista obligación constitucional para legislar en el sentido que requiere la parte quejosa.

Menciona que el citado decreto [por el que se expidió la Ley Nacional del Registro de Detenciones] no hace referencia a legislar respecto de un Registro Nacional para Detenciones Migratorias, sino que lo que determinó fue realizar las adecuaciones necesarias a la Ley de Migración, cuyo objetivo es crear un registro de personas migrantes detenidas, además de que la realización de ese registro no corresponde con las atribuciones del Senado, sino que en todo caso corresponderá al Gobierno Federal.

Argumenta que el A quo inobservó que la quejosa no acreditó que la omisión reclamada le deparara un perjuicio, ya que en la demanda de amparo únicamente se señaló que *“el beneficio específico para la organización de concederse el presente amparo consiste en eliminar obstáculos que impiden la realización del objeto social de la misma, toda vez que, de existir un registro público de detenciones migratorias, se contribuiría en gran medida a la localización de personas migrantes desaparecidas mediante su programa de búsqueda”*, de lo que se advierte que lo que requiere la quejosa es una base de datos, no así que se legisle una ley, para lo cual no existe obligación constitucional.

Manifiesta que no se acreditó la existencia de un vínculo entre la persona y la pretensión, de tal forma que al obligar legislar en determinado sentido se violenta el principio de relatividad de las sentencias de amparo.

- **Segundo.** Sostiene que es ilegal la determinación del A quo al declarar que la omisión legislativa reclamada es una omisión legislativa absoluta.

Refiere que el juzgador realizó una interpretación subjetiva, que carece de debida motivación y fundamentación, respecto del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, toda vez que en la Constitución Federal no obra apartado alguno en el sentido de que se legisle en relación con un registro de personas migrantes.

Señala que el juzgador federal funda y motiva la sentencia recurrida en una supuesta omisión legislativa absoluta; sin embargo, contrariamente a ello, la obligación constitucional de expedir la Ley Nacional de Registro de Detenciones ya fue emitida, por lo que las adecuaciones a la Ley de Migración, que tienen por objeto crear un registro de migrantes detenidos, derivan de la expedición de aquella ley, por lo que no existe obligación constitucional de legislar en ese sentido.

Reitera que el A quo no realizó un estudio exhaustivo y congruente que permitiera determinar que la omisión de que se duele la parte quejosa es absoluta, al dejar de atender a alguna obligación constitucional.

- **Tercero.** Expresa que la sentencia recurrida es contraria a los artículos 14 y 16 constitucionales, así como a los principios de exhaustividad y congruencia previstos en los artículos 77 y 78 de la Ley de Amparo, ya que el juzgador omitió el debido estudio de la litis.

Refiere que el efecto de la sentencia recurrida, consistente en que la responsable *“realice las reformas necesarias a la Ley de Migración para crear un registro de personas migrantes detenidas que cuenten con las mismas garantías procesales de protección y de seguridad que las previstas en la misma ley”*, resulta contrario a los principios de congruencia y exhaustividad, pues lo que la parte quejosa requiere en su demanda de amparo es un registro o base de datos y que se legisle sobre una ley de migrantes detenidos, sin embargo, no aportó los medios de prueba que acreditaran su interés jurídico y legítimo para incoar el juicio de amparo, además de que no existe obligación para legislar sobre lo que requiere la parte quejosa, por lo que el juez resolvió de forma contraria a la Constitución Federal, al transgredir la relatividad de las sentencias y determinar una presunta omisión legislativa.

Reitera que se acredita la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, en relación con el numeral 107, fracción I, de la Constitución General.

Recurso principal de la Cámara de Diputados:

- **Primero.** Expresa diversos argumentos encaminados a demostrar que debe revocarse la sentencia recurrida, al actualizarse la causal de improcedencia prevista en los artículos 5, fracción I y 61, fracciones XII y XXII, ambos de la Ley de Amparo; así como 107, fracción I, de la Constitución Federal, en virtud de que el acto que se le atribuye a la recurrente no le genera perjuicios jurídicamente tutelados a la parte quejosa; además de que los elementos de convicción que aportó no acreditan su interés jurídico o legítimo para promover el juicio.
- **Segundo.** Menciona que la sentencia recurrida vulnera el artículo 74 de la Ley de Amparo, en relación con los diversos 14 y 16 de la Constitución Federal, al ser infundadas las consideraciones del A quo, toda vez que decidió, erróneamente, que el acto reclamado consistente en la omisión de modificar la Ley de Migración con el objeto de crear un registro de personas migrantes detenidas, mandato consignado en el artículo octavo transitorio del decreto que expidió la Ley Nacional del

Registro de Detenciones, viola un mandato constitucional y vulnera el derecho de seguridad jurídica de la quejosa.

Menciona que, además, es errada la sentencia recurrida, toda vez que el juzgador dejó de observar que la omisión legislativa absoluta no se trata de la falta de emisión de una legislación única procesal, ni de expedir un marco procesal normativo procesal, sino únicamente de la falta de complementación de una norma, derivada del compromiso establecido en un artículo transitorio de la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

Aunado a lo cual, la dimensión cualitativa de acceso a la justicia y su mandato de aspecto de optimización, brindada por el juzgador federal es errónea, en virtud de que el objetivo esencial de la Ley Nacional del Registro de Detenciones establecido en su artículo 4, es la prevención de la violación de derechos humanos y no así la tutela específica de alguno.

Insiste que la afectación que genera la inactividad del Congreso de la Unión no vulnera derechos de acceso a la justicia, toda vez que la Ley Nacional del Registro de Detenciones no prevé instrumentos jurídicos capaces de producir resultados o tener plena eficacia restitutoria ante la violación de derechos humanos, mediante la integración y funcionamiento del registro nacional de detenciones, por lo que la optimización de la Ley de Migración con el objeto de crear un registro de personas migrantes detenidas, no alcanzaría a tener efectos restitutorios actuales o futuros pero ciertos que se materialicen en la esfera jurídica de derechos de la asociación quejosa, por lo que no se encuentra investida de un derecho facultativo para la acción del presente juicio.

Recurso adhesivo de la quejosa:

- **Primero.** Expuso diversos argumentos encaminados a reforzar que la demanda de amparo sí era procedente al reclamarse una omisión legislativa absoluta.

14. Por su parte, el Tribunal Colegiado al que correspondió el conocimiento de los recursos de revisión, dictó sentencia en la que declaró infundados los agravios expresados por las autoridades responsables relativos a la improcedencia del juicio y, en relación con los argumentos relacionados con la regularidad constitucional de la omisión legislativa reclamada determinó reservar jurisdicción a esta Suprema Corte de Justicia de la

Nación. Las consideraciones que sustentan ese fallo son, en esencia, las siguientes:

- Estimó que la asociación civil quejosa sí acreditó su interés legítimo al existir un interés actual, real y no hipotético, cuya anulación tiene la potencialidad de generar un efecto positivo en su esfera jurídica, dado que parte de la especial situación jurídica que tiene frente a la omisión legislativa reclamada atiende al derecho de acceso a la justicia.
- Indicó que el agravio diferenciado que detenta la asociación civil quejosa (distinto al de cualquier persona) es que se trata de una entidad jurídica que fue constituida primordialmente para la defensa y avance de la defensa y acceso a la justicia de las personas migrantes.
- Puntualizó que, ante la existencia de este vínculo, la eventual declaración de inconstitucionalidad de la omisión legislativa reclamada podrá generarle un beneficio específico a la quejosa al estar en mejores condiciones para ejercer la representación y defensa de las personas migrantes.
- Por otra parte, mencionó que el hecho de que la eventual concesión de amparo beneficie también a otras personas, tampoco impide el reconocimiento del interés legítimo de la quejosa, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las omisiones del Poder Legislativo entran dentro del tipo de omisiones reclamables por medio del juicio de amparo y que la orden de legislar por incumplimiento de un mandato constitucional no atenta contra el principio de relatividad de las sentencias.
- Asimismo, indicó que las autoridades recurrentes incurrieran en una confusión al señalar que la quejosa no logró acreditar fehacientemente su interés legítimo; ello, porque la asociación civil quejosa no tiene que acreditar esta cuestión forzosa y únicamente a través de pruebas directas de tipo documental.
- Añadió que, en el caso concreto, existían hechos notorios suficientes y demás pruebas para tener por acreditado que la persona moral quejosa ha ejercido su objeto social y con esto demuestra su compromiso particular con el derecho de acceso a la justicia y la defensa de los derechos de las personas migrantes.
- Indicó que en relación con la otra línea argumentativa de las responsables, no era el momento de hacer un pronunciamiento sobre los diferentes agravios en torno a si realmente existe el deber legislativo para reformar la Ley de Migración; si éste fue incumplido y si dicho incumplimiento genera una violación a los

derechos humanos de la parte quejosa; en particular, señaló que no era viable responder si la obligación es o no de índole constitucional o si el deber legislativo que en su caso existiera ya se encuentra solventado con motivo de la emisión de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, ya que son argumentos imbricados necesariamente con el fondo del asunto, cuya competencia corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

IV. ESTUDIO DE FONDO

15. De acuerdo con lo expuesto, el Tribunal Colegiado de Circuito se encargó de agotar los temas relacionados con la procedencia del juicio, razón por la cual, corresponde a esta Segunda Sala analizar los agravios de las autoridades responsables —de manera conjunta dada su estrecha relación—, en los que básicamente alegan que, contrario a lo considerado en la sentencia recurrida, no se acredita una omisión legislativa absoluta.
16. Refieren que ello es así, ya que la obligación del Congreso de la Unión de legislar en materia del registro de detenciones, conforme al artículo primero transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, se cumplió cabalmente al expedirse la Ley Nacional del Registro de Detenciones publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve y, si bien, en el artículo octavo transitorio de este último decreto se estableció que el Congreso de la Unión debe realizar las reformas necesarias a la Ley de Migración con el objetivo de crear un registro de personas migrantes detenidas, ello deriva de la expedición de dicha ley, por lo que no existe una obligación constitucional de legislar, dado que en la Constitución Federal no obra

apartado alguno en el sentido de que se legisle en relación con un registro de personas migrantes.

17. De ese modo, corresponde a esta Segunda Sala determinar si, como lo determinó el juzgador federal, el incumplimiento de la disposición octava transitoria del decreto por el que se expidió la Ley Nacional del Registro de Detenciones, que estableció a cargo del Congreso de la Unión el deber de realizar las reformas necesarias a la Ley de Migración con el objetivo de crear un registro de personas migrantes detenidas, constituye o no una omisión legislativa absoluta.

18. A consideración de esta Segunda Sala los agravios expuestos son **infundados**.
19. Para justificar lo anterior, es oportuno mencionar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que en la actualidad es ampliamente aceptado que las autoridades pueden afectar los derechos de las personas a partir de la realización de actos positivos, o bien, a través de actos negativos u omisiones.
20. En relación con lo cual, la Primera Sala ha destacado que existe una diferencia entre un acto negativo y uno omisivo, habida cuenta que los actos de inacción no están conectados con alguna razón que suponga el incumplimiento de un deber, mientras que las omisiones sí¹.
21. Esta distinción es de particular importancia, pues a partir de ella se ha determinado que para que se configure una omisión es necesario que

¹ Véase la tesis 1a. CXC/2007, de rubro: “**INTERPRETACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. PARA DETERMINAR SI EXISTE OBLIGACIÓN DE REALIZARLA DEBE DISTINGUIRSE SI SE TRATA DE ACTOS NEGATIVOS U OMISIVOS**”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, septiembre de 2007, página 386, registro digital 171435.

exista el deber de realizar una conducta y que se haya incumplido con dicha obligación.²

22. Sobre el particular, al resolver la controversia constitucional 14/2005³, el Tribunal Pleno estableció una clasificación entre omisiones legislativas, considerando que éstas pueden ser absolutas y relativas.
23. Así, las absolutas se presentan cuando el órgano legislativo simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido, ni ha externado normativamente ninguna voluntad para hacerlo, de ahí que la misma siga siendo puramente potencia. En tanto que las relativas ocurren cuando el legislador ha ejercido su competencia, pero de manera parcial o simplemente no realizándola de manera completa e integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.
24. Igualmente, el Tribunal Pleno distinguió entre omisiones legislativas de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, en función de si existe una obligación de actuar o si se trata de una facultad discrecional a cargo del Poder Legislativo. En ese sentido, precisó que, de la combinación de ambas clasificaciones, podrían distinguirse cuatro tipos distintos de omisiones legislativas:
 - 1) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio: cuando el órgano legislativo tenga una obligación o mandato relativo a la expedición de una ley determinada y no la haya expedido.
 - 2) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio: cuando existiendo la obligación o mandato relativo a la expedición de cierta ley, lo haga de manera incompleta o deficiente.

² Véase la tesis aislada 1a. XVII/2018 (10a.) de rubro **CONCEPTO DE OMISIÓN COMO ACTOS DE AUTORIDAD**, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 52, marzo de 2018, Tomo I, pág. 1092. Registro digital 2016418.

³ Resuelta el tres de octubre de dos mil cinco por unanimidad de diez votos.

3) Absolutas de ejercicio potestativo: cuando el órgano legislativo decide no actuar, debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga.

4) Relativas en competencias de ejercicio potestativo: cuando el órgano legislativo decida hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley, lo haga de manera incompleta o deficiente.

25. Ahora bien, para considerar que existe una omisión legislativa, tradicionalmente, se ha considerado que la obligación de expedir una ley determinada debe encontrarse de manera expresa o implícita en las normas constitucionales, así sea en su texto mismo o en su derecho transitorio.
26. Así lo sostuvo, por ejemplo, la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 1359/2015⁴, en el que determinó que, en el marco del juicio de amparo, sólo habrá una omisión legislativa propiamente dicha cuando **exista un mandato constitucional** que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y dicha obligación haya sido incumplida total o parcialmente. En caso contrario, la omisión de la autoridad legislativa carecería de relevancia jurídica para efectos del juicio de amparo.
27. Por su parte, la Segunda Sala en el amparo en revisión 1144/2019⁵, estableció que el deber de legislar en determinado sentido podía

⁴ Aprobado en sesión de quince de noviembre de dos mil diecisiete, por mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, así como de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena; en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

⁵ Fallado en sesión de diez de junio del dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Yasmín Esquivel Mossa y Presidente Javier Laynez Potisek. Los Ministros Luis María Aguilar Morales y Yasmín Esquivel Mossa, formularán voto concurrente. El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

encontrarse en los **artículos transitorios de una reforma constitucional**.

28. Aunado a lo anterior, también se ha estimado que el mandato de legislar puede derivar de convenciones internacionales en materia de derechos humanos, tal como lo consideraron de manera similar la Primera y Segunda Salas de este Alto Tribunal en los amparos en revisión 439/2023⁶ y 1144/2019⁷, respectivamente.
29. De igual forma, resulta relevante destacar que, en el amparo en revisión 332/2018⁸, en el que esta Segunda Sala analizó un caso de omisión legislativa, en el que si bien sobreseyó en el asunto, sostuvo que, atendiendo a la reforma constitucional en materia de derechos humanos de seis de junio de dos mil once, así como al decreto que expidió la nueva Ley de Amparo de dos de abril de dos mil trece, actualmente es factible considerar que el amparo es procedente cuando se reclama una omisión legislativa o reglamentaria, **siempre y cuando exista un mandato constitucional o legal que obligue a una autoridad** y éste no se haya ejecutado.
30. Por tanto, se agregó que cuando se impugna una omisión legislativa o reglamentaria debe demostrarse que el deber de actuar de la autoridad en cierto sentido existe, es decir, **que hay un mandato de carácter general** que obliga a la autoridad a expedir una norma y, en ese sentido, quien tenga interés legítimo puede acudir a reclamar el no actuar de la

⁶ Fallado el seis de septiembre de dos mil veintitrés, por unanimidad de cinco votos de la Ministra y Ministros integrantes de la Primera Sala.

⁷ Ver nota al pie 5.

⁸ Fallado en sesión de diez de junio del dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Yasmín Esquivel Mossa y Presidente Javier Laynez Potisek. Los Ministros Luis María Aguilar Morales y Yasmín Esquivel Mossa, formularán voto concurrente. El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

autoridad, de tal manera que **el requisito indispensable para emprender el estudio de inconstitucionalidad de una norma por omisión legislativa es que exista un mandato expreso de la Constitución o de una ley, dirigido al legislador.**

31. Así, siguiendo esa doctrina, encontramos que esta Segunda Sala, al fallar el amparo en revisión 494/2023⁹, determinó la existencia de una omisión reglamentaria absoluta, derivada del incumplimiento de un mandato de reglamentación contenido en el artículo cuarto transitorio del Decreto de reformas a la Ley General de Salud.
32. En función de lo cual, se destacó que ***“[e]l hecho de que la omisión reglamentaria no provenga directamente de un mandato constitucional, no resta relevancia constitucional, por el contrario, si con dicha inacción se afecta la eficacia de un derecho fundamental, como la libertad de comercio, estamos ante esta omisión de carácter inconstitucional. La relevancia no radica en el instrumento en el que se establece el mandato, sino en el derecho que está destinado a garantizar.”***
33. Ahora bien, en el asunto de que se trata, la parte quejosa reclama del Congreso de la Unión la omisión de modificar la Ley de Migración, con el objetivo de crear un registro de personas migrantes detenidas, establecida en el artículo octavo transitorio de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve.

⁹ Aprobado en sesión de catorce de agosto de dos mil veinticuatro, por mayoría de tres votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales (ponente), Javier Laynez Potisek y Presidente Alberto Pérez Dayán, en contra del voto emitido por la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, quien formulará voto particular, por lo que este criterio no resulta vinculante. La Ministra Lenia Batres Guadarrama no asistió a la sesión correspondiente.

34. Bajo tal contexto, para determinarse si la omisión que se reclama al Congreso de la Unión, deriva de una competencia de ejercicio obligatorio o de carácter potestativo, así como si se trata de una omisión absoluta o una relativa, es conveniente tener presente el contenido de la octava disposición transitoria del decreto por el que se expidió la Ley Nacional del Registro de Detenciones, que refiere:

“Octavo. El Congreso de la Unión contará con un plazo de 180 días a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para realizar las reformas necesarias a la Ley de Migración con el objetivo de crear un registro de personas migrantes detenidas que cuente con las mismas garantías procesales, de protección y de seguridad que las previstas en la presente Ley.”

35. Asimismo, de los trabajos legislativos que precedieron la expedición de la ley nacional en comento, específicamente la exposición de motivos respectiva, se advierte que se precisó lo siguiente:

“EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Las violaciones graves a los derechos humanos, como las detenciones arbitrarias, la desaparición forzada de personas, la tortura, los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes representan un problema preocupante en el país. Las quejas por presuntas violaciones a la integridad personal se mantienen en una constante, sin que la actuación de las autoridades involucradas para evitarlas logre impactar debidamente en su disminución.

(...)

El hecho de que el porcentaje de la tortura institucionalizada por parte de los agentes de las instituciones de seguridad del estado en ejercicio de atribuciones relacionadas con funciones de seguridad pública ronde por encima del 50% en los distintos ámbitos de gobierno no solo representa un riesgo para las y los mexicanos, sino también para el éxito del sistema de impartición de justicia y el combate al delito, lo que impacta de manera directa sobre la incidencia delictiva.

(...)

Atendiendo a este criterio, una detención que no cumple con el estándar mínimo de legalidad, entraña una violación grave a los

derechos humanos, dado que se atenta contra la presunción de inocencia, la seguridad jurídica, la integridad personal, la vida y la dignidad del sujeto de la detención, así como el acceso efectivo a la justicia y la reparación del daño a las víctimas de los delitos por parte de las autoridades que llevan a cabo dichas diligencias.

Por lo anterior, la construcción del presente decreto es manifiesto del compromiso que tenemos con las y los mexicanos para garantizar una tutela judicial efectiva, la reparación del daño a las víctimas y ofendidos de los delitos. Así como generar esfuerzos en conjunto para consolidación de un efectivo sistema de procuración de justicia que garantice procedimientos justos y constitucionales propios de un estado de derecho.

1. Antecedentes

El 26 de marzo de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, mediante la cual se le confirió al Congreso de la Unión la facultad para expedir la Ley Nacional del Registro de Detenciones, estableciendo el artículo Cuarto Transitorio del citado Decreto las previsiones siguientes para dicha Ley:

IV. La Ley Nacional del Registro de Detenciones incorporará, al menos, las siguientes previsiones:

1. Las características del Registro y los principios que rigen su conformación, uso y conservación;
2. El momento de realizar el registro de la persona dentro del procedimiento de detención;
3. El tratamiento de los datos personales de la persona detenida, en términos de las leyes en la materia;
4. Los criterios para clasificar la información como reservada o confidencial;
5. Las personas autorizadas para acceder a la base de datos del Registro y los niveles de acceso;
6. Las atribuciones de los servidores públicos que desempeñen funciones en el Registro y sus responsabilidades en la recepción, administración y seguridad de la información, y
7. La actuación que deberá desplegar el Registro y su personal en caso de ocurrir hechos que pongan en riesgo o vulneren su base de datos.

En consecuencia y por mandato constitucional, el Congreso debe emitir una Ley que permita no sólo el control administrativo de las detenciones, sino garantizar los derechos humanos de las personas ante cualquier detención arbitraria, o bien, ante una posible desaparición forzada.

(...)

En este sentido, existe una coincidencia total en que la obligación de contar con un registro de personas detenidas eficiente, centralizado, exacto y accesible es una salvaguarda a los derechos humanos, de ahí que resulte pertinente tener en cuenta que el diseño del Registro Nacional de Detenciones es una medida orientada a proteger la vida, la integridad y la libertad personal.

(...)

III. Objetivos de la Ley

(...)

En tal sentido, la presente iniciativa se enmarca en las reformas que debe realizar el Estado Mexicano, a efecto de salvaguardar los derechos humanos de toda persona en nuestro territorio y prevenir, especialmente, tanto la tortura como las detenciones arbitrarias. Por ello, esta legislación puede considerarse como complementaria de las nuevas leyes en materia de tortura y de desaparición forzada que fueron aprobadas por el Congreso de la Unión durante la pasada Legislatura Federal.

Así pues, podemos decir que el propósito operativo de la presente Leyes crear un registro de detenciones que brinde información actualizada sobre todas las personas detenidas en el territorio nacional, garantizando así la óptima funcionalidad del nuevo proceso penal acusatorio y unificando los registros policiales para efectos de investigación, pero el objetivo sustantivo y primordial de la presente Leyes la salvaguarda de los derechos fundamentales de las personas detenidas, mismas que en un país inmerso en una grave crisis de derechos humanos, forman parte de los grupos más vulnerables.

IV. Contenido de la Iniciativa

(...)

f) Migración

Es importante destacar que en la elaboración de la presente iniciativa se consideró contemplar en los supuestos de las personas detenidas, específicamente en la fracción IV del artículo 2, a las personas migrantes que transitan en el territorio nacional y que por su condición irregular son detenidas y trasladadas a una estación migratoria. Tan solo en los primeros 4 meses del año 2019, en México fueron detenidas más de 50 mil personas extranjeras derivado de su situación migratoria, y durante ese mismo periodo nuestro país triplicó el número de deportaciones de migrantes centroamericanos respecto del año anterior.

Esta propuesta se deriva, entre otras cosas, de las condiciones de alojamiento en las que se encuentran múltiples personas migrantes que son retenidas por las autoridades migratorias

mexicanas y que en muchos casos son prolongadas. En este sentido, el Poder Judicial se ha pronunciado sobre la prolongación de las detenciones de las personas migrantes, como lo hizo el Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en la Tesis Asilada, publicada el 9 de marzo de 2018, donde señaló que 'en los casos en los que se reclame la prolongación del alojamiento temporal de un migrante en situación irregular en una estación migratoria, se actualiza dicha hipótesis [que la persona sea puesta en libertad]'. Esto significa que las detenciones que realizan autoridades migratorias mexicanas deben ser debidamente tratadas para que cumplan con el debido proceso, y por ello, desde el punto de vista de diversos actores políticos y sociales, estas detenciones deberían considerarse en la operación del Registro Nacional de Detenciones.

Adicionalmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) ha señalado, a través de una de sus sentencias, que las personas migrantes 'deben ser detenid[a]s en establecimientos específicamente destinados a tal fin que sean acordes a su situación legal y no en prisiones comunes'. Si bien, México cuenta con estaciones migratorias y con una legislación específica en materia migratoria, para cumplir a cabalidad con esta obligación, resultaría necesario que las detenciones de las personas migrantes fueran debidamente registradas y procesadas con los instrumentos que se prevé en la Ley Nacional del Registro de Detenciones propuesta.

Debe señalarse que las personas migrantes se encuentran en una situación de vulnerabilidad que obliga al Estado mexicano a proteger sus derechos humanos y a otorgarles garantías de un debido proceso. Por ello, desde el punto de vista de diversos actores políticos y sociales, las personas migrantes deberían contar con los beneficios procesales y de protección que se prevén en el Registro Nacional de Detenciones que se pretende crear con esta Ley y que se otorgarán a todas las demás personas detenidas en México.

(...)

Sin embargo, consideramos que la protección de los derechos humanos de las personas migrantes se vería reforzada de instrumentarse un sistema de consulta que permita a los familiares o allegados a esas personas acceder a la información sobre su estancia en México, en los casos en que la autoridad mexicana, el Instituto Nacional de Migración, los rescata para su atención en las estaciones migratorias y la definición sobre su permanencia en nuestro país.

Por ese motivo, los que suscribimos la presente Iniciativa hacemos el compromiso de promover ante las autoridades de la Secretaría de Gobernación y del Instituto Nacional de Migración las adecuaciones pertinentes a la Ley en esa materia a fin de que cualquier persona con interés legítimo, como los familiares, puedan conocer la situación en que se encuentra una persona migrante cuando ha quedado bajo la protección y resguardo de la autoridad migratoria mexicana, preservando los parámetros de protección de datos personales y situaciones individuales de refugio o de seguridad nacional.

Ese compromiso habremos de cumplirlo a fin de que en el primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de la actual Legislatura el Senado reciba, estudie y dictamine las propuestas de reforma a la Ley de Migración.

(...).

36. Lo anterior permite constatar que la expedición de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, derivó del mandato establecido en el artículo Cuarto Transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal en materia de Guardia Nacional, de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, en el cual se confirió al Congreso de la Unión la facultad para expedir la citada legislación con el fin de crear un registro que permitiera el control administrativo de las detenciones, a efecto de garantizar los derechos humanos de toda persona en territorio mexicano y prevenir, especialmente, tanto la tortura como las detenciones arbitrarias.
37. Asimismo, se desprende que al dar cumplimiento a dicho mandato, es decir, durante los trabajos legislativos encaminados a la expedición de la aludida Ley Nacional del Registro de Detenciones, el Congreso de la Unión reconoció que la particular situación de vulnerabilidad en que se encuentran las personas migrantes obliga al Estado mexicano a proteger sus derechos humanos y a otorgarles garantías de un debido proceso, por lo que expresó que *“para cumplir a cabalidad con esta obligación, resultaría necesario que las detenciones de las personas migrantes fueran debidamente registradas y procesadas con los*

instrumentos que se prevé en la Ley Nacional del Registro de Detenciones propuesta”.

38. De ahí que, desde ese momento el legislador externó su *“compromiso de promover ante las autoridades de la Secretaría de Gobernación y del Instituto Nacional de Migración las adecuaciones pertinentes a la Ley en esa materia”.*

39. En función de lo cual, en el artículo octavo transitorio del decreto por el que se expidió la Ley Nacional del Registro de Detenciones, el propio Congreso de la Unión estableció, de manera expresa, el compromiso legal de *“realizar las reformas necesarias a la Ley de Migración con el objetivo de crear un registro de personas migrantes detenidas que cuente con las mismas garantías procesales, de protección y de seguridad que las previstas en la presente Ley”.*

40. Bajo tal contexto, para esta Segunda Sala resulta evidente que la disposición transitoria de mérito constituye una obligación o mandato legal expreso para que el Congreso de la Unión lleve a cabo las modificaciones legislativas de que se trata; máxime porque el propio legislador reconoció que la enmienda a la Ley de Migración era necesaria para cumplir con la obligación del Estado mexicano para proteger los derechos humanos de las personas migrantes, bajo el mismo estándar de protección y beneficios procesales otorgados a todas las demás personas detenidas en México.

41. Ahora bien, es importante tener presente que en el amparo en revisión 1144/2019¹⁰, la Segunda Sala sostuvo que la naturaleza de los artículos transitorios es la de establecer los lineamientos para el funcionamiento

¹⁰ Ver nota al pie 5.

de la norma, provisionales o de tránsito (circunstancias de modo, tiempo y lugar); de modo que si su objeto es precisar un mandato de orden general y abstracto que establece derechos y obligaciones, poderes, facultades, sujeciones y cargas, dichos preceptos forman parte integral de la norma general, la cual siempre contendrá obligaciones de hacer o dejar de hacer.

42. De ahí que, bajo el criterio sostenido por esta Segunda Sala, en el caso concreto se está frente a una competencia de ejercicio obligatorio a cargo del Congreso de la Unión, habida cuenta que ese mismo órgano reconoció su compromiso y estableció una obligación -mandato- legal en una norma transitoria contenida en el decreto de expedición de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, para adecuar la Ley de Migración con el objetivo de crear un registro de personas migrantes detenidas que cuente con las mismas garantías procesales, de protección y de seguridad que las previstas en la aludida ley nacional, para lo cual incluso se fijó a sí mismo una temporalidad para su realización de ciento ochenta días a partir de la entrada en vigor del decreto mencionado.
43. De manera que si el Congreso de la Unión no ha dado cumplimiento al mandato legal previsto en la octava disposición transitoria del decreto por el que se expidió la Ley Nacional del Registro de Detenciones, resulta claro que se actualiza una omisión legislativa absoluta.
44. Asimismo, esta Segunda Sala advierte que la omisión reclamada interfiere injustificadamente con el derecho de acceso a la justicia, el debido proceso, la seguridad jurídica y la defensa de los derechos de las personas migrantes, lo cual incluso fue reconocido por el propio legislador en la exposición de motivos de la citada ley nacional, cuando mencionó que *“las personas migrantes se encuentran en una situación*

de vulnerabilidad que obliga al Estado mexicano a proteger sus derechos humanos y a otorgarles garantías de un debido proceso”, de ahí que “los representantes de los grupos parlamentarios coincidimos en establecer un artículo transitorio con la finalidad de establecer en la Ley de Migración la obligación de crear un registro de personas migrantes para que éstas cuenten con las mismas garantías procesales de protección y de seguridad que las previstas en esta Ley”.

45. Del mismo modo, tal incumplimiento también afecta los derechos de la parte quejosa quien, como lo dejó asentado en su resolución el Tribunal Colegiado, se dedica a realizar toda clase de actividades de asistencia legal y social para asegurar y defender a las personas migrantes; habida cuenta que mientras no se realicen las modificaciones a la Ley de Migración con el objeto de crear un registro de personas migrantes, no sólo las personas extranjeras que se encuentren detenidas por una autoridad nacional, sino también la asociación civil quejosa, carecerán de la certeza sobre la situación jurídica que guardan aquellas, sino también obstaculizará el despliegue de las actividades y mecanismos necesarios para conocer ese contexto legal y ejercer los actos para su debida defensa.
46. Máxime que este es un aspecto reconocido por el propio legislador en la exposición de motivos antes mencionada, en la que destacó la importancia de las adecuaciones la Ley de Migración *“a fin de que cualquier persona con interés legítimo, como los familiares, puedan conocer la situación en que se encuentra una persona migrante cuando ha quedado bajo la protección y resguardo de la autoridad migratoria mexicana.”*

47. Aunado a lo anterior, esta Sala considera que el deber de legislar con el objeto de crear un registro de personas migrantes detenidas, resulta una obligación que también deriva del mandato establecido en el artículo Cuarto Transitorio del decreto de reformas a la Constitución Federal en materia de Guardia Nacional, de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.
48. Para justificar tal aserto, debe tenerse en cuenta, como ya se precisó, que el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de reformas a la Constitución Federal, en materia de Guardia Nacional, en cuyos transitorios se determinó que el Congreso de la Unión expediría las leyes nacionales que reglamentaran, entre otros, el registro de detenciones.
49. En ese sentido, es oportuno mencionar que en la exposición de motivos de dicha iniciativa se planteó la necesidad de la creación de una Guardia Nacional expresamente encargada de prevenir y combatir el delito en todo el territorio nacional y dotada de la disciplina, la jerarquía y el escalafón propios de los institutos castrenses.
50. Se indicó que, para mayor eficiencia, la Guardia Nacional se coordinaría con las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia de las entidades federativas y los municipios, así como con las demás autoridades de la Federación que correspondan.
51. Además, se puntualizó que, en materia de derechos humanos, garantías judiciales y respeto a las libertades, quedaba prohibido expresamente que las personas detenidas en el uso de las atribuciones establecidas en dicha reforma fueran trasladadas o resguardadas en instalaciones militares.

52. En función de ello, se propuso que en el artículo 16 constitucional, se precisaría que *“En todo caso, existirá un registro inmediato de la detención.”*
53. Posteriormente, en el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, de dieciséis de enero de dos mil diecinueve, se consideró adicionar un párrafo quinto al artículo 16 constitucional, para *“establecer que los detenidos deberán ser puestos sin demora y exclusivamente ante autoridades de carácter civil. Además se establece que en todos los casos que se lleven a cabo detenciones, éstas deberán contar en un registro de detenciones. Con lo anterior buscamos plena certeza y seguridad jurídica para los ciudadanos, respecto de que no habrá ninguna detención arbitraria y que habrá absoluta transparencia en todos los casos en que una persona sea privada de la libertad.”*
54. Sobre el particular, se observa que durante la discusión del dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, el diputado Mario Delgado Carrillo expresó que *“[o]tra garantía que se tiene para garantizar la eficacia de la Guardia y el respeto a los derechos humanos, es que por primera vez el Congreso reglamentará el uso legítimo de la fuerza y también haremos una ley para tener un registro de detenidos.”*
55. Lo anterior permite advertir que el registro único de personas detenidas es parte integral de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, siendo que el propósito de implementar dicho registro consiste en prevenir violaciones por detenciones arbitrarias y garantizar la seguridad jurídica y demás derechos humanos de ***todas las personas***,

con motivo de la creación y despliegue de las tareas de la Guardia Nacional en materia de seguridad pública.

56. De modo, que aun cuando en el artículo cuarto transitorio el Poder Constituyente únicamente ordenó al Congreso de la Unión, de manera expresa, la expedición de la Ley Nacional del Registro de Detenciones con las directrices mínimas que debería contener aquélla, en los términos siguientes:

“Cuarto. Al expedir las leyes a que se refiere la fracción XXIII del artículo 73 de esta Constitución, el Congreso de la Unión estará a lo siguiente:

(...)

IV. La Ley Nacional del Registro de Detenciones incorporará, al menos, las siguientes previsiones:

1. Las características del Registro y los principios que rigen su conformación, uso y conservación;
2. El momento de realizar el registro de la persona dentro del procedimiento de detención;
3. El tratamiento de los datos personales de la persona detenida, en términos de las leyes en la materia;
4. Los criterios para clasificar la información como reservada o confidencial;
5. Las personas autorizadas para acceder a la base de datos del Registro y los niveles de acceso;
6. Las atribuciones de los servidores públicos que desempeñen funciones en el Registro y sus responsabilidades en la recepción, administración y seguridad de la información, y
7. La actuación que deberá desplegar el Registro y su personal en caso de ocurrir hechos que pongan en riesgo o vulneren su base de datos.”

57. Lo cierto es que, dada la relevancia del mandato de crear una legislación que regulara un registro de detenciones con la finalidad de prevenir violaciones a los derechos humanos de las personas detenidas y garantizar su seguridad jurídica, **es evidente que se trata de una obligación que se proyecta en relación con la protección de todas**

las personas que puedan ser detenidas en el territorio nacional, pues de lo contrario, es decir, de dejar fuera a un determinado sector, como sería la población migrante, se frustraría la finalidad buscada por el mandato constitucional; máxime porque, como ya se dijo, el propio Congreso de la Unión reconoce que la modificación a la Ley de Migración es necesaria para cumplir con la obligación del Estado mexicano para proteger los derechos humanos de las personas migrantes.

58. Incluso, resulta notable que el Poder Constituyente encargó la regulación del registro de detenciones a través de una ley de carácter nacional, cuya naturaleza implica que se trata de una legislación única que tiene aplicación directa en todo el territorio nacional con independencia del orden de Gobierno de que se trate.
59. De manera que fue en esa legislación única donde el Congreso de la Unión, a través de una disposición transitoria, reconoció de manera expresa que el mandato constitucional sobre la regulación de un registro de detenciones implica, a su vez, la obligación de realizar las reformas necesarias a la Ley de Migración con el objetivo de crear un registro de personas migrantes detenidas que cuente con las mismas garantías procesales, de protección y de seguridad que las ordenadas para la ley nacional respectiva.
60. De ahí que, como se dijo, en el caso, la omisión atribuida a las autoridades responsables del Congreso de la Unión tiene su origen en el incumplimiento de un deber concreto establecido tanto en una legislación única, como en la Constitución Federal para actuar y legislar en un determinado sentido.

61. Así, en mérito de lo expuesto, esta Segunda Sala considera que resulta correcta la determinación del juzgador federal al determinar que existe una omisión legislativa absoluta por parte del Congreso de la Unión, al no haber cumplido con su deber de modificar la Ley de Migración, con el objetivo de crear un registro de personas migrantes detenidas.
62. Por otra parte, resulta **infundado** el argumento en el que aduce la Cámara de Diputados que el juez federal omitió el debido estudio de la litis, toda vez que concedió el amparo para el efecto de que se realicen las reformas necesarias a la Ley de Migración, siendo que lo que la parte quejosa reclamó en su demanda fue un registro o base de datos y que se legisle en materia de migrantes detenidos, por lo que la resolución recurrida es contraria a los principios de congruencia y exhaustividad.
63. Lo anterior es así, pues si bien la parte quejosa reclamó en su demanda tanto la omisión de modificar la Ley de Migración con el objetivo de crear un registro de personas migrantes detenidas, conforme a la obligación establecida en el artículo octavo transitorio del decreto por el que se expidió la Ley Nacional del Registro de Detenciones, así como la omisión de legislar un registro nacional para detenciones migratorias; lo cierto es que en el apartado de precisión de los actos reclamados de la sentencia recurrida, el A quo indicó que estos consistían en *“[l]a omisión de modificar la Ley de Migración, con el objetivo de crear un registro de personas migrantes detenidas, obligación establecida por el mismo Congreso de la Unión en el artículo Octavo Transitorio de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve”*.
64. De manera que si los efectos de la concesión del amparo otorgado a la quejosa, consisten en que la autoridad responsable *“realice las*

modificaciones a que hace referencia el artículo octavo transitorio del Decreto que expidió la Ley Nacional de Registro de Detenciones, es decir, realice las reformas necesarias a la Ley de Migración para crear un registro de personas migrantes detenidas que cuente con las mismas garantías procesales de protección y de seguridad que las previstas en la misma ley”, es inconcuso que ello guarda relación con el acto que se tuvo como reclamado en dicha sentencia y, por tanto, no se vulneran los principios alegados por la recurrente.

65. Finalmente, resulta **inoperante** el agravio en el que alega la citada Cámara de Diputados que el juzgador dejó de observar que la omisión legislativa absoluta reclamada no se trata de la falta de emisión de una legislación única procesal, sino de la falta de complementación de una norma derivada del compromiso establecido en un artículo transitorio de la Ley Nacional del Registro de Detenciones.
66. Es así, pues aun cuando es verdad que en la sentencia recurrida el juzgador mencionó que la falta de emisión de *“la legislación única procesal conlleva un menoscabo en la garantía y la optimización del acceso a la justicia en perjuicio indirecto a los derechos humanos de la moral quejosa”*; el hecho es, como ya se precisó, que los efectos de la sentencia se otorgaron para que la responsable lleve a cabo las reformas legislativas en los términos establecidos por el propio Congreso de la Unión en el artículo octavo transitorio del decreto por el que se expidió la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

V. REVISIÓN ADHESIVA

67. Ante la ineficacia de los argumentos propuestos por las autoridades responsables en sus recursos de revisión principal, la adhesiva

interpuesta por la parte quejosa ha quedado sin materia en virtud que la adhesión al recurso principal sigue la suerte procesal de éste. Lo anterior de conformidad con la tesis de jurisprudencia 2a./J. 166/2007, de rubro: **“REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO INDIRECTO. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI LA REVISIÓN PRINCIPAL RESULTA INFUNDADA”**¹¹.

VI. DECISIÓN

68. Así, al resultar ineficaces los argumentos de agravio propuestos por las autoridades recurrentes, en la materia de la revisión, procede confirmar la sentencia recurrida y conceder la protección constitucional solicitada respecto de la omisión de modificar la Ley de Migración, con el objetivo de crear un registro de personas migrantes detenidas, establecida en el artículo octavo transitorio de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve (dentro de los lineamientos temporales precisados por el juez de distrito), y declarar sin materia la revisión adhesiva.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. En la materia del recurso, competencia de esta Segunda Sala, se **confirma** la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **ampara y protege** a la parte quejosa en contra de la omisión precisada en esta ejecutoria, en términos de lo expuesto en la sentencia recurrida.

¹¹ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVI, septiembre del dos mil siete, página 552.

AMPARO EN REVISIÓN 459/2024

TERCERO. Queda **sin materia** la revisión adhesiva interpuesta por la parte quejosa.

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

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

PROYECTO