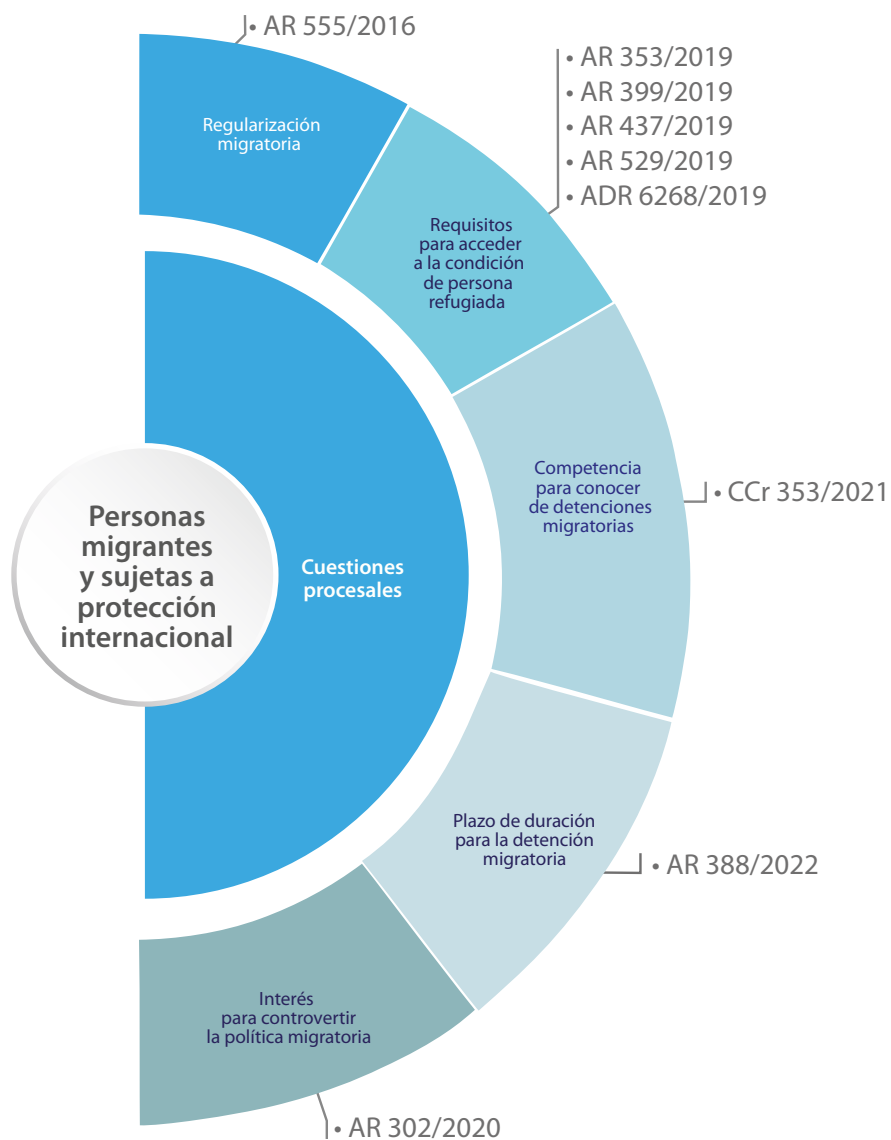




## 4. Cuestiones procesales



### 4.1 Regularización migratoria

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 555/2016, 26 de octubre de 2016<sup>117</sup>

#### Hechos del caso

Un extranjero inició el trámite de regularización de su documento migratorio de residente temporal<sup>118</sup> con permiso para trabajar, que estaba vencido, ante el INM; éste autorizó el inicio del trámite, le impuso una sanción administrativa por el vencimiento del documento, le pidió que pagara los derechos por la expedición de la nueva documentación y le informó cuánto debía pagar por cada año de vigencia del documento migratorio preautorizado. Cuando compareció ante el Instituto, el solicitante manifestó, entre otras cosas, que no tenía relación familiar en México con persona mexicana o extranjera. El INM le negó la regularización porque presentó la solicitud después del plazo de 60 días naturales<sup>119</sup> que establecen los artículos 134 de la Ley de Migración y 144, fracción V, del Reglamento de Migración.

El extranjero presentó una demanda de amparo indirecto contra la resolución. Señaló que el INM violó su derecho a la seguridad jurídica porque en la primera respuesta a su solicitud informó, de forma tácita, la procedencia del trámite, pero al resolver le negó la regularización. Afirmó que debido a que se le negaba la posibilidad de permanecer en el país, se vulneraba el principio de derecho internacional de unidad familiar, pues era concubino de una extranjera con situación migratoria regular, y aportó como prueba la copia del documento migratorio de su concubina. Finalmente, reclamó la inconstitucionalidad de los artículos 134 de la Ley de Migración y 144, fracción V, del Reglamento de Migración.<sup>120</sup> Alegó que

<sup>117</sup> Resuelto por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Eduardo Medina Mora Icaza.

<sup>118</sup> Residente temporal es la persona extranjera autorizada para internarse y permanecer en territorio nacional por un periodo no mayor a cuatro años (Ley de migración, artículo 40, fracción IV).

<sup>119</sup> De acuerdo con el artículo 292 del Código Federal de Procedimientos Civiles, pueden entenderse los días naturales como aquellos compuestos por 24 horas sin hacer distinción de si se trata de días hábiles o inhábiles.

<sup>120</sup> Artículo 134. Los extranjeros también podrán solicitar la regularización de su situación migratoria, salvo lo dispuesto en el artículo 43 de esta Ley, cuando:

éstos violan el principio de seguridad jurídica pues usan el criterio "días naturales"; que no es definido por las leyes aplicables, es decir, por la Ley de Migración, su Reglamento y la Ley Federal del Procedimiento Administrativo. Enfatizó que la entidad demandada debió aplicar, de manera supletoria, las normas del Código de Procedimientos Civiles que establecen que los días en los que no puede haber actuaciones judiciales no deben incluirse en el conteo del plazo. Resaltó que el INM no debió incluir en el plazo los sábados y domingos ni las vacaciones de diciembre.

El juez de distrito sobreesayó el proceso. Consideró que el demandante no usó los medios de defensa ordinarios que tenía a su disposición. Contra esa resolución, el demandante interpuso un recurso de revisión. El tribunal colegiado revocó el sobreesamiento, se declaró incompetente para resolver y remitió el expediente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

### Problemas jurídicos planteados

1. ¿Los artículos 134 de la Ley de Migración y 144, fracción V de su Reglamento violan el principio de seguridad jurídica porque establecen "días naturales" como criterio para calcular plazos migratorios, pero no definen cómo se deben contar?
2. ¿La autoridad migratoria tiene la obligación de investigar si las personas extranjeras que tramitan la regularización de su situación migratoria tienen familia, incluso en contra de lo expresamente manifestado por ellas?
3. ¿Está la autoridad migratoria obligada a resolver favorablemente una solicitud de regularización de situación migratoria de un extranjero cuando inició el procedimiento y le pidió a este el pago de multas y cuotas?

### Criterios de la Suprema Corte

1. La falta de definición del término "días naturales" en los artículos 134 de la Ley de Migración y 144, fracción V, de su Reglamento no viola el principio de seguridad jurídica. La ley no tiene por qué definir todos los términos que emplea y no es inconstitucional que éstos sean interpretables. Hay ordenamientos jurídicos, como el Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicables de forma supletoria en esos casos.
2. Las autoridades migratorias no tienen la obligación de investigar si las personas extranjeras que tramitan la regularización de su situación migratoria tienen familia, incluso en contra de lo expresamente manifestado por ellas. Las personas extranjeras son quienes deben ejercer sus derechos con el cumplimiento del

I. Habiendo obtenido autorización para internarse de forma regular al país, hayan excedido el período de estancia inicialmente otorgado, siempre y cuando presenten su solicitud dentro de los sesenta días naturales siguientes al vencimiento del período de estancia autorizado, o

II. Realicen actividades distintas a las que les permita su condición de estancia.

Para el efecto anterior, deberán cumplir los requisitos que establecen esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables".

"Artículo 144. La regularización de situación migratoria podrá autorizarse a la persona extranjera que se encuentre en situación migratoria irregular por incumplimiento a las disposiciones jurídicas aplicables, cuando demuestre alguno de los siguientes supuestos: [...]

V. Por tener documento migratorio con vencimiento no mayor a sesenta días naturales; [...]"

trámite establecido en la normatividad. Esos procedimientos son la vía a través de la cual se informa a la autoridad sobre los derechos de los que son titulares, como el de unidad familiar.

3. La autoridad migratoria no está obligada a resolver favorablemente una solicitud de regularización de situación migratoria después de iniciar el procedimiento y solicitar el pago de multas y cuotas. Esa decisión depende no sólo del pago de cuotas, sino también del cumplimiento de todos los requisitos y procedimientos establecidos en la ley.

### Justificación de los criterios

1. "[E]s imposible que la ley defina todos los términos que emplea, además de que esa no es su función, que más bien consiste en establecer reglas de carácter obligatorio con la finalidad de regular y armonizar las relaciones humanas; y si bien es imperativo que la redacción de la ley tenga la mayor claridad posible, no es inconstitucional que los términos legales admitan al menos cierto grado de interpretabilidad." (Párr. 14).

"[E]n nuestro ordenamiento jurídico sí existen elementos que permiten definir el término de 'días naturales' que se emplea tanto en el artículo 134 de la Ley de Migración como en el artículo 144, fracción V, de su Reglamento." (Párr. 15).

"[L]os días naturales son aquellos que se componen de veinticuatro horas, contadas de las veinticuatro a las veinticuatro. Por lo tanto, si en el precepto impugnado se establece un término de sesenta días naturales, con base en la interpretación del artículo 292 [...] [del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio en la materia], debía entenderse que el plazo se refería a días compuestos de veinticuatro horas, y no días hábiles, por lo que si el quejoso hizo el cómputo excluyendo los días inhábiles, se trata de un error que no puede atribuirse a la falta de claridad de la ley." (Párr. 20).

2. "[L]a unidad de una familia no debe romperse debido a cuestiones migratorias, salvo que sea excepcionalmente indispensable. Lo anterior, pues a juicio de esta Segunda Sala, la familia es un elemento natural y fundamental de la sociedad y del Estado, cuya unidad es esencial para el libre desarrollo integral de sus integrantes, y en consecuencia, cualquier norma o acto que tienda a su desintegración o desmembración, es en principio violatorio de este derecho humano." (Párr. 24).

"[T]odas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de los que son titulares todas las personas. Sin embargo, esta norma constitucional no tiene el alcance para que este Alto Tribunal exija a la autoridad migratoria, que de oficio investigue si el extranjero que tramite la regularización de su situación migratoria, es titular del derecho fundamental de unidad familiar, incluso en contra de lo expresamente manifestado por el solicitante; pues a juicio de esta Segunda Sala, el hecho de que la autoridad migratoria tenga el deber de respeto y protección de los derechos humanos de los extranjeros, no exime a éstos de hacerlos valer cumpliendo con el procedimiento y trámite dispuesto en la ley y demás normativa aplicable, cuando precisamente esos procedimientos son la vía para hacer del conocimiento de la autoridad, sobre la titularidad del derecho, de manera que ésta pueda cumplir con el deber de protegerlo." (Párr. 32).

3. "[E]l hecho de que la autoridad administrativa haya dado cauce al procedimiento, e inclusive haya recibido el pago tanto de la sanción pecuniaria impuesta al quejoso por su situación migratoria irregular, como de las cantidades correspondientes a los derechos por la expedición del documento migratorio, no es incongruente con el resultado de la determinación de la autoridad responsable, consistente en declarar improcedente la solicitud del quejoso." (Párr. 34).

"[L]a expedición del documento migratorio cuya regularización solicitó el quejoso, estaba sujeto al cumplimiento de las cuotas, requisitos y procedimientos establecidos en la normativa aplicable, en términos del primer párrafo del artículo 123 del Reglamento. Pero de ello no puede hacerse derivar que la declaración de que el procedimiento se instaura, o que se haya recibido el pago de las multas o cuotas, obligue a la autoridad a resolver favorablemente la solicitud del quejoso, pues para ello es necesario que éste hubiera cumplido con todos los requisitos establecidos en la ley y demás normativa aplicable, lo cual no sucedió, debido a que, como se ha descrito, el quejoso presentó su solicitud de manera extemporánea." (Párr. 35).

## Decisión

La Corte negó el amparo contra el oficio del INM. También negó el amparo contra los artículos 134 de la Ley de Migración y 144, fracción V, del Reglamento de la Ley de Migración.

## 4.2 Requisitos para acceder a la condición de persona refugiada

### SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 353/2019, 16 de octubre de 2019<sup>121</sup>

*Razones similares en las resoluciones AR 399/2019; AR 437/2019; AR 529/2019, y ADR 6268/2019*

## Hechos del caso

Un extranjero ingresó a México en agosto 2018. Después de dos meses, le solicitó a la COMAR el reconocimiento de su condición de refugiado debido a la persecución, inseguridad y violaciones a los derechos humanos que sufrió en su país de origen. Días después, la COMAR le pidió un escrito en el que expusiera los motivos por los que no presentó su solicitud de reconocimiento de refugio dentro de los 30 días posteriores a su ingreso a México. Esto de acuerdo con el artículo 19 del Reglamento de la Ley de Refugiados y Protección Complementaria, que establece: "Para efectos del cumplimiento del artículo 18 de la Ley, la Coordinación de manera excepcional dará trámite a las solicitudes presentadas fuera del plazo previsto, cuando el extranjero acredite que por causas ajenas a su voluntad no le fue materialmente posible presentarla oportunamente".

El solicitante señaló como motivos de la demora en su presentación su estado de conmoción, así como el desconocimiento del ordenamiento y procedimientos legales. La COMAR le negó la admisión de la soli-

<sup>121</sup> Resuelto por mayoría de tres votos, con voto particular de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa. Ponente: Ministro José Fernando González Salas.

cidad de la condición de refugiado por su presentación extemporánea porque no probó la circunstancia que le impidió presentar la solicitud en el plazo de 30 días establecido en el artículo 18.

En contra de la resolución, el solicitante, junto con otras personas, promovió un juicio de amparo indirecto. Alegó, entre otras cosas, la inconstitucionalidad de los artículos 18 y 19, tanto de la ley como del reglamento, porque establecen un plazo para el reconocimiento de la condición de refugiado. El juez de distrito ordenó la separación de los juicios por tratarse de solicitudes diferentes. En consecuencia, remitió la demanda a otro juzgado. El juez sobreesayó parcialmente el juicio y concedió el amparo para que la Comisión dejara sin efectos la resolución que rechazó la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado y la admitiera sin considerar el término de 30 días establecido en la ley.

La Cámara de Diputados y el presidente de la república interpusieron un recurso de revisión contra la sentencia de amparo. El demandante interpuso un recurso de revisión adhesivo. El tribunal colegiado confirmó el sobreesamiento y reservó la competencia a la Suprema Corte, que reasumió su competencia originaria para el análisis de constitucionalidad del artículo 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, así como 19 de su Reglamento.

## Problemas jurídicos planteados

1. ¿De acuerdo con el derecho a solicitar refugio es constitucional el plazo para presentar la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, dispuesto en el artículo 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político?
2. ¿Es constitucional el estándar probatorio que exige a los solicitantes de la condición de refugiado acreditar la demora en la presentación de su solicitud, establecido en el artículo 19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político?

## Criterios de la Suprema Corte

1. El artículo 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político establece una restricción que exige la presentación de la solicitud de reconocimiento de la calidad de refugiado en un tiempo determinado. El establecimiento de un plazo no resulta excesivo porque hay una excepción en el artículo 19 del reglamento de la ley, que establece que las solicitudes presentadas de forma extemporánea podrán ser tramitadas. Al someter la norma a un examen de proporcionalidad ésta resulta constitucional.
2. Se debe hacer una interpretación conforme del artículo 19 del Reglamento, según la cual el estándar probatorio requerido a los solicitantes de la condición de refugiado debe tomar en cuenta su situación de vulnerabilidad. Es decir, que se trate de un estándar mínimo en el que baste que los hechos manifestados por el solicitante y las pruebas a su alcance sean coherentes con su situación. Este estándar mínimo es suficiente para tramitar una solicitud presentada después del vencimiento del plazo de 30 días señalado en la ley.

## Justificación de los criterios

1. "[C]on el fin de verificar si la limitación referida encuentra una justificación constitucionalmente válida; si es racional, es decir, si se encamina a los propósitos trazados por el creador de la norma; y, finalmente, si

es razonable o estrictamente proporcional, esto es, si en la consecución de los objetivos deseados no se afecta innecesaria o desmedidamente algún derecho de los gobernados"; determina analizar la restricción de que se trata con base en un test de proporcionalidad (pág. 41).

"[E]l establecimiento de un plazo para la presentación de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, **encuentra una finalidad constitucionalmente válida, por dos razones:**

La primera, como un deber y una facultad del Estado en el control de sus fronteras, de 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 creciente fenómeno migratorio de México de manera integral como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes." (Pág. 44) (énfasis en el original).

"Y la segunda, en congruencia con lo anterior, porque lo que se pretende evitar es que el extranjero en condición de refugiado que requiera de protección, se coloque en una situación de irregularidad respecto de las leyes mexicanas por un tiempo que resulte muy prolongado, en detrimento de sus derechos fundamentales, lo cual es acorde con el objeto que persigue la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, que es regular el otorgamiento de asilo político, el reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de protección complementaria, así como establecer las bases para la atención a los solicitantes y asistencia a los asilados y refugiados que se encuentran en territorio nacional, con la finalidad de garantizarles el pleno respeto a sus derechos humanos." (Págs. 44-45) (énfasis en el original).

"[D]el examen realizado a la medida legislativa en controversia, esta Sala estima que **es idónea y necesaria** para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional de que se trata." (Pág. 48) (énfasis en el original).

"[E]l establecimiento de un plazo para presentar una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado [...] es la única forma en que dentro de un determinado periodo de tiempo, las autoridades migratorias correspondientes estarán en aptitud de identificar a las personas que se consideran refugiados y, como consecuencia de ello, en posibilidad de brindarles la protección que establecen las leyes nacionales y los tratados internacionales, propiciando con ello que los solicitantes permanezcan en el país el menor tiempo posible de manera irregular." (Pág. 48).

"[L]a medida legislativa [...] **es proporcional en sentido estricto.**" Lo anterior, porque "si bien se trata de una limitante al exigir que el reconocimiento de la condición de refugiado deba presentarse dentro de un determinado plazo, [...] lo cierto es que el derecho fundamental que pretende proteger no se ve excesivamente limitado si se toma en cuenta que [...] existe una **excepción** prevista en el Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (en su artículo 19), que señala que para efectos del cumplimiento del numeral 18 de la Ley, de manera excepcional, se dará trámite a las solicitudes presentadas fuera del plazo previsto." (Pág. 52) (énfasis en el original).

"Excepción que [...] permite colegir que el sólo establecimiento de dicho plazo no impide, totalmente y de manera definitiva, la realización de la conducta amparada por ese derecho (el inicio y/o admisión de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado), ya que la ley prevé, excepcionalmente, que

puedan tramitarse las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, aun cuando hayan sido presentadas fuera del plazo previsto para ello." (Pág. 52).

"[D]esde un análisis de proporcionalidad en estricto sentido, sólo puede estimarse que la medida legislativa no supera la etapa del test que se está revisando, cuando limite severamente el contenido prima facie del derecho fundamental de que se trata; es claro que ello no ocurre en el caso, pues como se puede observar, la intervención del derecho humano consagrado en el artículo 11, segundo párrafo, constitucional, no prohíbe totalmente la realización de la conducta amparada por ese derecho, dado que, se insiste, existe prevista en la normatividad relativa una excepción que contempla la posibilidad de tramitar solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado presentadas de manera extemporánea." (Págs. 52-53).

"[E]l artículo 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en la parte que establece que el extranjero que solicite ser reconocido como refugiado debe presentar por escrito su solicitud ante la Secretaría dentro del término de 30 días hábiles contados a partir del día hábil siguiente al en que haya ingresado al país o, en su caso, a aquél en que le haya sido materialmente posible presentarla en los términos que defina el reglamento, al haber superado el test de proporcionalidad al que se sometió, **resulta constitucional.**" (Pág. 53) (énfasis en el original).

2. "[A] fin de acatar los compromisos internacionales asumidos por México sobre protección de los derechos de los refugiados, **lo que procede es realizar una interpretación conforme de tal disposición reglamentaria.**" (Pág. 56) (énfasis en el original).

"[D]e interpretar de manera literal y restrictiva la norma en cuestión, llevaría a la conclusión de que sujetar al solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado, a que "acredite" (entendida dicha acepción como "*probar su certeza*") que por causas ajenas a su voluntad no le fue materialmente posible presentar dicha solicitud oportunamente, sería una carga excesiva y desproporcional y que estaría sujeta a una demostración reforzada y adicional sobre la imposibilidad material que tuvo para presentar la solicitud oportunamente, la cual, de no quedar demostrada, dará lugar a que la solicitud sea rechazada y, consecuentemente, ello impedirá el análisis individualizado de la referida solicitud, esto es, si el solicitante se ubica o no en algunas de las definiciones de refugiado que la ley y los tratados internacionales han establecido para ello." (Pág.58).

"[D]ado el estado de vulnerabilidad en que se encuentran los solicitantes de tal estatus jurídico, atendiendo a los principios rectores que rigen los procedimientos de reconocimiento y a fin de favorecer la protección más amplia de sus derechos fundamentales, **la interpretación que debe darse al artículo 19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria**, en la parte que establece que el extranjero "*acredite que por causas ajenas a su voluntad no le fue materialmente posible presentarla oportunamente*", debe ser bajo un estándar probatorio mínimo, es decir, no debe ser estricta ni rigurosa o requiriendo pruebas concluyentes para demostrar la veracidad de sus afirmaciones, sino que bastará para tener por acreditado que efectivamente estuvo imposibilitado para presentar su solicitud dentro del plazo de la ley, que los hechos manifestados por el solicitante y las pruebas que tuviera a su alcance, sean coherentes con el contexto de su propia situación, lo que será suficiente para que se dé trámite a las solicitudes presentadas fuera del plazo previsto en el artículo 18 de la ley." (Pág. 60) (énfasis en el original).



"[E]l *beneficio de la duda*, (...) aplicado al caso, lleva a reconocer que siendo sumamente difícil para las personas refugiadas aportar las pruebas necesarias para validar o comprobar sus afirmaciones, dada la situación tan especial en que se encuentran, no resulta válido que se les exija acreditar —a través de pruebas documentales— la imposibilidad que tuvieron para presentar en tiempo su solicitud." (Pág. 69) (énfasis en el original).

"Con dicha interpretación se garantiza, en primer lugar, la protección más amplia de los derechos fundamentales a las personas; en segundo lugar, que la falta de presentación de la solicitud dentro de un período específico o la falta de cumplimiento de otros requisitos formales, no conduzcan de manera automática a que la misma no reciba la debida consideración; en tercer lugar, que el solicitante sea oído con las debidas garantías durante el procedimiento respectivo, a efecto de determinar si se encuentra en riesgo de persecución; y por último, el principio de no devolución, que implica que ni los refugiados ni aquellas personas solicitantes del reconocimiento de esa condición, pueden ser rechazados o expulsados, sin un análisis adecuado e individualizado de sus peticiones." (Págs. 69-70).

## Decisión

La Suprema Corte modificó la sentencia recurrida y, en consecuencia, concedió el amparo. Ordenó a la autoridad responsable que dejara sin efectos el acuerdo que negó la admisión de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado del solicitante. Conminó a la entidad a que admitiera la solicitud sin considerar que el peticionario no acreditó una causa ajena a su voluntad que le haya impedido presentarla en el plazo legal. Esto de acuerdo con la interpretación conforme del numeral 19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria.

### 4.3 Competencia para conocer de detenciones migratorias

#### SCJN, Primera Sala, Contradicción de Criterios 353/2021, 10 de agosto de 2022<sup>122</sup>

#### Hechos del caso

Un juez de distrito denunció la posible contradicción de criterios entre el Pleno en Materia Penal del Sexto Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y los Tribunales Colegiados Segundo, Quinto y Vigésimo Segundo en Materia Administrativa del Primer Circuito.

El Pleno de Circuito resolvió que cuando en un juicio de amparo indirecto los actos reclamados sean la privación de la libertad, el alojamiento, el retorno asistido<sup>123</sup> y la deportación<sup>124</sup> dentro de un procedimiento migratorio, los jueces de amparo en materia penal son los competentes para conocer de esos actos.

<sup>122</sup> Resuelto por mayoría de tres votos, con voto particular del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

<sup>123</sup> El retorno asistido es el procedimiento por el que el Instituto Nacional de Migración hace abandonar el territorio nacional a un extranjero, remitiéndolo a su país de origen o de residencia habitual (Ley de Migración, artículo 3, fracción XXIX).

<sup>124</sup> Medida a través de la cual se determina la salida de un extranjero del territorio nacional y un periodo durante el que no podrá regresar (Ley de Migración, artículo 144).

El tribunal colegiado en materia penal llegó a la misma conclusión, aunque sólo respecto de los actos de presentación, alojamiento y detención.

Por otro lado, los tribunales colegiados en materia administrativa decidieron que el acto de presentación o alojamiento en una estación migratoria contra el que se presenta un amparo indirecto es materialmente administrativo, no penal. Afirmaron que las disposiciones migratorias regulan el tránsito de personas desde y hacia México. También señalaron que el fin de esas medidas es preservar la organización, control y orden del ingreso de extranjeros al país y no la privación de su libertad. Por lo tanto, dado que éstos son actos administrativos, la competencia es de los órganos jurisdiccionales de amparo en esta materia.

## Problema jurídico planteado

¿La competencia para conocer de un amparo indirecto en el que se reclame la orden de presentación o alojamiento temporal de un extranjero en las estaciones migratorias, previsto en el procedimiento administrativo migratorio, es de los jueces de amparo en materia penal o de los jueces de amparo en materia administrativa?

## Criterio de la Suprema Corte

La orden de presentación o alojamiento temporal de una persona extranjera en las estaciones migratorias es un acto administrativo. No son actos restrictivos de la libertad, sino medidas provisionales para que la persona permanezca en las estaciones migratorias o en lugares destinados para eso hasta que se resuelva su situación migratoria, es decir, no se trata de una sanción de carácter punitivo. Como consecuencia, los jueces de distrito en materia administrativa son los competentes para conocer del juicio de amparo indirecto promovido contra ese acto.

## Justificación del criterio

"La presentación es la medida dictada por el Instituto [Nacional de Migración] mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno." (Párr. 91).

"[A]corde con el artículo 222 del Reglamento de la Ley de Migración, a todo extranjero que sea puesto a disposición de la autoridad migratoria, deberá iniciársele el procedimiento administrativo migratorio. Dicho procedimiento comprende la presentación, el alojamiento temporal, el retorno asistido y la deportación\*." (Párr. 92).

\* [Nota del original] "Ley de Migración

Artículo 68. La presentación de los migrantes en situación migratoria irregular sólo puede realizarse por el Instituto en los casos previstos en esta Ley; deberá constar en actas y no podrá exceder del término de 36 horas contadas a partir de su puesta a disposición. (REFORMADO, D.O.F. 11 DE NOVIEMBRE DE 2020)

Durante el procedimiento administrativo migratorio que incluye la presentación, el alojamiento en las estaciones migratorias o en los Centros de Asistencia Social para el caso de niñas, niños y adolescentes migrantes, el retorno asistido y la deportación, los servidores públicos del Instituto deberán de respetar los derechos reconocidos a los migrantes en situación migratoria irregular establecidos en el Título Sexto de la presente Ley".

"La orden de presentación mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal, dictada en el procedimiento administrativo migratorio, con la finalidad de que el extranjero permanezca alojado en una estación migratoria hasta en tanto se resuelva su situación, es emitida por la autoridad correspondiente del Instituto Nacional de Migración, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Este 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." (Párr. 107).

"[A] acto administrativo se le haya considerado como la declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, que es de naturaleza reglada o discrecional y, susceptible de crear con eficacia particular o general, obligaciones, facultades, o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa." (Párr. 110).

"[S]i los actos migratorios sólo contienen medidas inherentes a la situación de residencia en el país de un extranjero, no pueden considerarse de naturaleza penal, sino que se trata de actos eminentemente de naturaleza administrativa, hecha excepción del acto de deportación." (Párr. 111).

"[S]i la orden de presentación es la medida dictada por dicho Instituto en la que se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia en el país, su naturaleza jurídica es administrativa." (Párr. 112).

La privación temporal de la libertad de una persona extranjera en una estación migratoria, aunque implica "una limitación al derecho a la libertad personal de las personas migrantes, lo cierto es que se trata de una medida que persigue una finalidad legítima conforme a los estándares desarrollados por la Corte Interamericana, 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." (Párr. 115).

"[E]l **acto de alojamiento no es 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." (Párr. 116) (énfasis en el original).

"[E]l artículo 106 de la Ley de Migración, dispone que en ninguna circunstancia se podrán establecer como estaciones migratorias los centros de encarcelamiento, de reclusión preventiva o de ejecución de sentencias, o cualquier otro inmueble que no tenga las medidas adecuadas, **pues dicha medida no se trata de una sanción de carácter punitivo.**" (Párr. 118) (énfasis en el original).

"[S]i el acto reclamado lo constituye la orden de presentación del extranjero para ser alojado en las estaciones migratorias en espera de que se resuelva su situación, en términos de los artículos 52, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada y 57 de la vigente, corresponde conocer del juicio de amparo indirecto a los **Jueces de Distrito en Materia Administrativa.**" (Párr. 119) (énfasis en el original).

## Decisión

La Corte consideró que hubo contradicción de criterios. En consecuencia, resolvió que debe prevalecer aquel según el cual la orden de presentación o alojamiento temporal de una persona extranjera en las

estaciones migratorias es un acto administrativo y, en consecuencia, la demanda de amparo en contra de esos actos es competencia de los jueces administrativos de amparo.

## 4.4 Interés para controvertir la política migratoria

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 302/2020, 26 de octubre de 2022<sup>125</sup>

### Hechos del caso

En el marco de la relación de política exterior de México y Estados Unidos, en diciembre de 2018 el gobierno estadounidense adoptó una política migratoria que enviaba a México a las personas migrantes no mexicanas que solicitaban asilo en aquel país, mientras se resolvía su petición. En respuesta a esa política migratoria unilateral, el gobierno mexicano emitió diversos comunicados en los que señaló, entre otras cosas, que, por razones humanitarias, recibiría a las personas migrantes de manera temporal hasta que fueran resueltos sus procesos.

Posteriormente, los gobiernos mexicano y estadounidense emitieron una declaración conjunta en la que se comprometieron, entre otros puntos, a reducir la migración irregular. El gobierno mexicano implementó, entonces, a través del INM un procedimiento para recibir a las personas provenientes de Estados Unidos que tuvieran pendiente la resolución de su situación migratoria.

Una asociación civil cuyo objeto social es la defensa de los derechos humanos de algunos sectores de la población, entre éstos los de las personas migrantes, promovió una demanda de amparo. Señaló que la implementación de una política migratoria, que no fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) y que fue ejecutada por diversas autoridades<sup>126</sup> viola los derechos de las personas migrantes al acceso a la justicia, a la certeza jurídica, al debido proceso, a contar con asesoría jurídica y a la no devolución porque no prevé los lineamientos que deben seguirse cuando se recibe a este grupo.

El juez de distrito desechó la demanda. Consideró que los actos reclamados no afectan el interés jurídico o legítimo de la asociación demandante y, por eso, se cumple la causal de improcedencia prevista en la Ley de Amparo.<sup>127</sup> Contra esta decisión, la asociación civil interpuso un recurso de queja. El tribunal colegiado resolvió que la causal de improcedencia no era manifiesta ni indudable. En consecuencia, revocó el desechamiento para que el juez de distrito analizara el caso de nuevo.

En cumplimiento de la orden del tribunal, el juez de amparo admitió la demanda. La asociación actora señaló que la declaración conjunta entre México y Estados Unidos, que amplió la política migratoria

<sup>125</sup> Resuelto por unanimidad de cinco votos, con voto concurrente del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

<sup>126</sup> Entre las autoridades estaban la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la primera, y el Instituto Nacional de Migración.

<sup>127</sup> "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: [...]"

XII. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o de la presente Ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia [...]"

"Quédate en México", vulneró el artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,<sup>128</sup> el deber de fundamentación y motivación, los derechos de acceso a la información, al acceso a la justicia, a buscar y recibir asilo<sup>129</sup> y a la integridad personal porque impidió que las personas migrantes tuvieran una defensa adecuada. La violación de esos derechos obstaculizó, también, el cumplimiento del objeto social de la demandante.

El juez de distrito sobreseyó el juicio. Consideró que la política exterior no puede ser analizada mediante el juicio de amparo. La dirección de estos asuntos es una facultad exclusiva del presidente de la república, que ejerce a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación (Segob). Además, estimó que la organización civil no tiene interés legítimo para recurrir al amparo.

Contra esta decisión, la organización civil interpuso un recurso de revisión. Señaló, en esencia, que el juez de distrito i) violó los principios de congruencia y taxatividad porque fijó de manera indebida los actos reclamados; ii) no consideró que la política migratoria debe estar publicada en el DOF; iii) erró al considerar que la demandante no tenía interés legítimo para acudir al amparo, y iv) no ponderó que la política controvertida es la migratoria, no la exterior. La Segob interpuso una revisión adhesiva.

El tribunal colegiado le solicitó a la Suprema Corte ejercer su facultad de atracción para conocer del asunto. La Corte atrajo el caso porque cumplía con los requisitos de importancia y trascendencia.

## Problemas jurídicos planteados

1. ¿Una asociación civil dedicada a la defensa de los derechos humanos tiene interés legítimo para promover un juicio de amparo y controvertir de esa manera la política migratoria del gobierno mexicano?
2. ¿La política migratoria del Ejecutivo federal puede ser objeto de control constitucional a través del juicio de amparo?
3. ¿Las autoridades mexicanas encargadas de aplicar la política migratoria del programa "Quédate en México" cometieron una omisión administrativa porque no garantizaron a las personas migrantes el disfrute de sus derechos humanos?

## Criterios de la Suprema Corte

1. Cuando el objeto de una asociación civil es la defensa de los derechos humanos de diversos grupos de personas, entre éstos las personas migrantes, tiene interés legítimo para controvertir por medio del juicio de amparo la política migratoria del gobierno mexicano. Si se concede el amparo, esto puede beneficiar a los grupos que aquella representa, dado su objeto social, su derecho a defender los derechos humanos y su posición frente al ordenamiento jurídico.

<sup>128</sup> Artículo 4.- Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos".

<sup>129</sup> Artículos 16, 6, 17 y 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente.

2. Dado que la política migratoria del Estado mexicano genera obligaciones internas es susceptible de control constitucional vía juicio de amparo. Esto porque los internos que producen la instrumentación y ejecución de la política migratoria no sólo afectan al presidente de la república.

3. Las autoridades encargadas de implementar la política migratoria del programa "Quédate en México" incurrieron en omisiones administrativas, en relación con el ejercicio eficaz de sus atribuciones, porque no garantizaron la protección de los derechos de las personas migrantes. Esto debido a que esa política no fue publicada en el DOF; no se establecieron lineamientos claros para recibir a las personas migrantes en territorio nacional, y no se adoptaron medidas para garantizar los derechos de grupos de atención prioritaria,<sup>130</sup> como mujeres, niñas, niños y adolescentes, y personas con alguna discapacidad.

## Justificación de los criterios

1. "[L]a asociación civil quejosa tiene como parte de su objeto social, apoyar la promoción y defensa de los derechos humanos de diversos grupos de personas, entre ellas, las niñas, niños y mujeres migrantes, mediante la realización de acciones directas para la protección de sus derechos" (párr. 103).

"[L]a asociación civil quejosa cuenta con interés para acudir al juicio de amparo, a la luz del derecho a defender los derechos humanos. [...]" (párr. 105).

"[L]as omisiones reclamadas sí afectan la esfera jurídica de la [asociación] quejosa, a partir de su situación especial frente al orden jurídico respecto de los derechos alegados de las personas migrantes, de forma tal que, en caso de concedérsele el amparo, ello le produciría un beneficio actual y cierto." (Párr. 107) (énfasis en el original).

"[L]a asociación civil tiene como objeto social el relativo al apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos, materializado en la asesoría jurídica y asistencia física de la población migrante, lo que guarda congruencia con lo exigido en el juicio de amparo." (Párr. 108).

2. "[N]o toda política migratoria que adopte el Estado mexicano constituye, en estricto sentido, política exterior." (Párr. 142) (énfasis en el original).

"[U]na vez que el titular del Ejecutivo Federal realiza las acciones relacionadas con la política exterior en temas migratorios, ello a su vez, genera efectos diferenciados en el ámbito interno y, por tanto, tales efectos escapan de la política exterior." (Párr. 143) (énfasis en el original).

"[L]a política migratoria que adopta el Estado mexicano trasciende del ámbito externo y genera obligaciones a las autoridades competentes en el ámbito interno para formular, plasmar y ejecutar la política en alguno de los instrumentos referidos en el artículo transcrito." (Párr. 145).

<sup>130</sup> Un grupo de atención prioritaria es aquel conformado por personas en condición de discapacidad o enfermedad; indígenas; afrodescendientes; mujeres; pertenecientes al colectivo LGBT+; adultos mayores; víctimas de delitos, y niñas, niños y adolescentes —en particular, las que viajan sin la compañía de adultos a su cargo— (SEGOB, Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos religiosos, *Glosario de términos relacionados con el programa presupuestario P019 Coordinar la Política Migratoria*, p. 6.).

"[S]e refuerza con la lectura de diversas disposiciones de la Ley de Migración y su Reglamento (artículos 4 y 5) [...], las cuales establecen que corresponde a la Secretaría de Gobernación la formulación y dirección de la política migratoria en el ámbito interno." (Párr. 146).

"[L]a política migratoria no puede reducirse únicamente al plano de la acción exterior del Estado, **sino que es necesario también contemplar la formulación, proceso de toma de decisiones y una acción de control de la ejecución de esas decisiones (ámbito interno)\*.**" (Párr. 147) (énfasis en el original).

"[L]a política migratoria puede ser vista desde dos diferentes ángulos: exterior e interior". (Párr. 148).

"En el **aspecto exterior**, [...] la política migratoria atiende a la adopción de posicionamientos de un Estado que trascienden sus fronteras, pues está encaminada a regular, desde un ámbito de soberanía, la relación con otros Estados para atender y resolver cuestiones de movilidad humana la cual [...], no es susceptible de control constitucional" (párr. 149) (énfasis en el original).

"En su **aspecto interno**, por el contrario, la política migratoria está relacionada con las acciones respectivas que toma el Estado dentro de su país, como concreción de las decisiones adoptadas en el ámbito externo y, por ende, la política migratoria en esta faceta no es susceptible de considerarse propiamente como política exterior; de tal suerte que, [...] sí puede ser materia de análisis control constitucional vía juicio de amparo" (párr. 150) (énfasis en el original).

"[L]a asociación quejosa reclama las actuaciones de las autoridades responsables\*, por las que se está recibiendo a las personas migrantes solicitantes de asilo en el país vecino y que están en espera de su resolución en nuestro país, lo cual, a juicio de esta Primera Sala sí constituye una política migratoria susceptible de ser analizada en la vía constitucional." (Párr. 177).

"[L]as actuaciones de las autoridades responsables sobre la recepción de personas migrantes, su instrumentación y ejecución, constituyen política interna en materia de migración, pues dicha recepción repercute en el ámbito interno del país al involucrar que se realicen diversas actuaciones en torno a las personas que estarán en espera en nuestro país de la resolución de su solicitud de asilo en Estados Unidos de América." (Párr.179).

"[U]na vez definido que los actos reclamados en cuestión sí constituyen política migratoria, esta Primera Sala considera que el juicio de amparo es procedente respecto a ellos." (Párr.179).

3. "[L]as autoridades responsables han incurrido en omisiones administrativas en relación con el ejercicio eficaz de sus atribuciones, atinentes al deber de proteger los derechos de las personas migrantes, en especial, de los niños, niñas y mujeres, ante el fenómeno de la recepción de personas que están en espera de su resolución de asilo peticionada en Estados Unidos de América y con lo cual la asociación quejosa sufre un menoscabo en su derecho a defender los derechos de ese grupo de personas." (Párr. 217).

\* [Nota del original] Juan Carlos Pereira (Coord.). (2008). *Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior*. Editorial Ariel, España, p. 788.

\* [Nota del original] Titular y Subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación y Comisionado del Instituto Nacional de Migración.

Las autoridades responsables no publicaron "en el Diario Oficial de la Federación [...] esa política migratoria que se estableció para la recepción de las personas extranjeras a través del procedimiento y acuerdo antes referido." (Párr. 280).

"[A] no haberse cumplido con esa obligación de publicar la referida política, se atentó en contra del trabajo de asesoría y apoyo que la asociación civil quejosa brinda a las personas migrantes y, en consecuencia, se trastocaron los derechos de éstas, al no tener certeza sobre la situación jurídica particular que guardan en nuestro país, ni sobre las posibilidades con las que cuentan para salvaguardar sus derechos, ni la información necesaria para conocer los procedimientos o lineamientos bajo los cuales pueden sujetarse [...]" (párr. 285).

"[C]onsiderando la situación de vulnerabilidad de las personas que ingresan al territorio mexicano con motivo de la posición adoptada por Estados Unidos de América, y en especial respecto a los niños, niñas y mujeres, esta Primera Sala considera que las autoridades responsables incurrieron en las omisiones administrativas reclamadas, pues no establecieron, ni publicaron los lineamientos respectivos para la recepción de las personas migrantes solicitantes de asilo en Estados Unidos de América y que ingresan al estado mexicano, con los que se garantizara su protección, así como no establecieron las indicaciones de las que desprendiera de qué manera y bajo qué circunstancias se desarrollarán y cumplirán esos lineamientos, de tal forma que las personas que están en esa situación, incluidas las asociaciones como la quejosa que les acompañan, tengan certeza de su situación jurídica." (Párr. 302).

"[E]n el establecimiento del procedimiento y acuerdo referido que implementaron para la recepción de las personas migrantes, no fue incluida una visión con perspectiva de género y de infancia." (Párr. 304).

"[L]os movimientos migratorios requieren formas de protección diferenciada e individualizada para tratar a las personas en todas las etapas del desplazamiento internacional\*, por lo que los Estados deben ser conscientes de los riesgos particulares a los que están expuestos ciertos grupos de población, en los cuales converjan uno o varios factores de discriminación, que aumentan sus niveles de vulnerabilidad\*." (Párr. 305).

"[L]as autoridades estatales deben incorporar una perspectiva de género, de infancia e interseccional en todas las medidas y respuestas relativas a las personas migrantes que permita llegar a la comprensión de las situaciones y necesidades de cada grupo poblacional, basadas en el género, la edad, la discapacidad y otras construcciones sociales, como etnia, raza, orientación sexual, expresión de género, religión, entre otros\*." (Párr. 306).

"[E]l hecho de que la autoridad responsable, [...] no haya incidido ni solicitado la incorporación de la perspectiva de género en la elaboración de la política migratoria en análisis, ni haya verificado que ésta cumpliera con los estándares internacionales de protección a las mujeres y niñas migrantes, aun cuando tenía la obligación legal, constitucional y convencional de realizarlo, actualiza una omisión." (Párr. 317).

\* [Nota del original] CIDH. *Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas*. Resolución 04/19 aprobada el 7 de diciembre de 2019, pág. 2.

\* [Nota del original] *Ibidem*, principio 16.

\* [Nota del original] *Idem*.



"[A]l haber quedado demostrado que las autoridades responsables incurrieron en omisiones por no haber ejercido sus atribuciones, como una medida de carácter inmediato que debieron adoptar, a fin de cumplir con su deber objetivo mínimo de tutelar los derechos de las personas migrantes, ante el fenómeno de la recepción de personas migrantes que están en espera de su resolución de asilo peticionada en Estados Unidos de América, con todo lo cual, la asociación quejosa sufrió un menoscabo en su derecho a defender los derechos de niños, niñas, adolescentes y mujeres, pues se le privó de ejercer de forma efectiva el derecho de defensa de los derechos humanos de esas personas." (Párr. 318).

"[A] demostrarse que las autoridades responsables se encontraban obligadas conforme a su normativa y que fueron omisas en su actuar, se concede el amparo a la asociación quejosa para que dichas autoridades actúen conforme a sus facultades y realicen las acciones que se precisarán en el considerando de efectos de la presente resolución, las cuales deberán incluir un enfoque transversal de infancia y adolescencia, género y discapacidad." (Párr. 319).

## Decisión

La Suprema Corte sobreescribió de manera parcial del asunto. También concedió el amparo para que las autoridades responsables publicaran en el DOF los lineamientos para recibir en México a las personas extranjeras que piden asilo en Estados Unidos. Además, las autoridades deben tomar en consideración el marco normativo sobre perspectivas de infancia y adolescencia, género y discapacidad.

### 4.5 Plazo de duración para la detención migratoria

#### SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 388/2022, 15 de marzo de 2023<sup>131</sup>

*Razones similares en la resolución ADR 275/2019*

## Hechos del caso

Cuatro personas detenidas en una estación migratoria en la ciudad de Matamoros presentaron un juicio de amparo indirecto contra la titular de la estación. Atacaron su detención ilegal en esa estación por más de 36 horas; la privación de su libertad con fines de deportación o expulsión; la ejecución de cualquier orden de deportación o expulsión en su contra; la negativa a realizar los trámites migratorios para regularizar su estancia en México,<sup>132</sup> y la negativa a recibir y tramitar su solicitud de estancia legal en el país. Alegaron que estos actos violan su derecho a la igualdad y no discriminación, la garantía de audiencia y el principio de legalidad.<sup>133</sup>

Tres de las personas ampliaron su demanda contra nuevos actos y autoridades responsables.<sup>134</sup> En consecuencia, atacaron la aprobación, promulgación y publicación de los artículos 16 fracción II; 17; 20 fracción

<sup>131</sup> Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=300178>

<sup>132</sup> 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.

<sup>133</sup> Artículos 1, 14, 16 y 21 de la Constitución federal.

<sup>134</sup> El Congreso de la Unión, el Secretario de Gobernación, el Director del Diario Oficial de la Federación, el Titular del Instituto Nacional de Migración, la Delegada Local del Instituto Nacional de Migración en Matamoros Tamaulipas y el Coordinador de la Unidad en

VII; 97 primer párrafo; 98 y 99 de la Ley de Migración por parte del Presidente de la República. Alegaron que esos artículos vulneran, entre otros, los principios de no discriminación e igualdad<sup>135</sup> y el derecho a la libertad de tránsito.<sup>136</sup> Esto, porque permiten que las autoridades identifiquen a las personas migrantes por sus características físicas, lo que estigmatiza a los extranjeros y justifica la privación temporal de su libertad.

El juez de distrito resolvió la demanda en tres sentidos. Por un lado, sobreescribió el juicio contra el titular de la Estación Migratoria, la deportación y todos los actos reclamados porque estos mismos fueron estudiados en otros amparos. Por otro lado, negó el amparo contra los artículos 77<sup>137</sup>, 97 párrafo primero<sup>138</sup>; 98<sup>139</sup>; 99<sup>140</sup>; 100<sup>141</sup>; 111<sup>142</sup> y 121<sup>143</sup> de la Ley de Migración. Argumentó que, si bien, las disposiciones limitan la libertad personal de las y los migrantes, persiguen una finalidad legítima. Añadió que tampoco vulneran el derecho a la libertad de tránsito, porque el propio artículo 11 constitucional permite su limitación por autoridades administrativas.

Finalmente, otorgó el amparo a las otras tres personas afectadas respecto del artículo 111 de la Ley de Migración. Sostuvo que la privación de la libertad de las personas migrantes no puede exceder de 36 horas,

#### Áreas de Servicios Migratorios.

<sup>135</sup> Artículos 1 y 4 de la Constitución federal.

<sup>136</sup> Artículo 11 de la Constitución federal.

<sup>137</sup> "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".

<sup>138</sup> "Artículo 97. Además de los lugares destinados al tránsito internacional de personas establecidos, el instituto podrá llevar a cabo revisiones de carácter migratorio dentro del territorio nacional a efecto de comprobar la situación migratoria de los extranjeros. La orden por la que se disponga la revisión migratoria deberá estar fundada y motivada; ser expedida por el Instituto y precisar el responsable de la diligencia y el personal asignado para la realización de la misma; la duración de la revisión y la zona geográfica o el lugar en el que se efectuará".

<sup>139</sup> "Artículo 98. Si con motivo de la revisión migratoria se detecta que algún extranjero no cuenta con documentos que acrediten su situación migratoria regular en el país, se procederá en los términos del artículo 100 de esta Ley.

En caso de detectar niñas, niños o adolescentes migrantes, la autoridad migratoria deberá, en coadyuvancia, notificar inmediatamente a la Procuraduría de Protección y hacer la canalización al Sistema DIF correspondiente. En ningún caso se llevará a cabo la presentación de una niña, niño o adolescente ni se iniciará el Procedimiento Administrativo Migratorio previo a dicha notificación. El Instituto emitirá un acta de canalización en la que conste la notificación a la Procuraduría de Protección y la canalización de la niña, niño o adolescente al Sistema DIF.

La presentación de la persona extranjera a cuyo cuidado se encuentren niñas, niños o adolescentes presentes durante la revisión migratoria, se pospondrá hasta el momento en que se apersona la Procuraduría de Protección y se levante el correspondiente oficio de canalización del caso de las niñas, niños o adolescentes de que se trate a la Procuraduría.

Si de la revisión migratoria se determina la presentación de una persona extranjera y ésta manifiesta la existencia de niñas, niños o adolescentes a su cargo, quienes, derivado de la presentación de la persona ante el Instituto, pudieran quedar en desamparo, las autoridades migratorias deberán tomar toda la información conducente y notificar inmediatamente a la Procuraduría de Protección para que proceda de conformidad con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes".

<sup>140</sup> "Artículo 99. Es de orden público la presentación de los extranjeros en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, en tanto se determina su situación migratoria en territorio nacional.

La presentación de extranjeros es la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno".

<sup>141</sup> "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".

<sup>142</sup> "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: (...)".

<sup>143</sup> "Artículo 121. El extranjero que es sujeto a un procedimiento administrativo migratorio de retorno asistido o de deportación, permanecerá presentado en la estación migratoria, observándose lo dispuesto en el artículo 111 de la presente Ley".

de acuerdo con el artículo 21 constitucional<sup>144</sup>. Por lo tanto, concluyó que el artículo 111 de la Ley de Migración es inconstitucional al disponer plazos de detención mayores.

Contra la resolución, las tres personas y el Presidente de la República interpusieron, respectivamente, recurso de revisión. El presidente afirmó que el artículo 111 de la Ley de Migración se ajusta al parámetro de regularidad constitucional que la Suprema Corte ha desarrollado en diversos precedentes.<sup>145</sup> En los cuales, la Corte sostuvo que el Estado tiene los deberes de controlar sus fronteras e identificar a quienes ingresan a su territorio. Sobre todo, debido al crecimiento del fenómeno migratorio en México como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes. En cuanto al plazo, señaló que la detención no es la única medida aplicable en estos casos. Enfatizó que la Ley de Migración prevé alternativas que la autoridad puede aplicar, después del análisis del caso particular y de las normas correspondientes, entre estas, el alojamiento temporal de los extranjeros en una estación migratoria.

Las demandantes señalaron que el juez de distrito no consideró que los artículos reclamados permiten a las autoridades identificar a las personas migrantes mediante un fenotipo determinado.<sup>146</sup> Es decir, no se pronunció sobre la discriminación indirecta que los artículos generan. Por último, agregó que el juez violentó su derecho a la defensa adecuada debido a la falta de nombramiento de un defensor.

El tribunal colegiado resolvió mantener el sobreseimiento dictado por el juez de distrito y reservó el estudio de ambos recursos a la Suprema Corte. La Corte reasumió su competencia para conocer del juicio en su integridad.

## Problemas jurídicos planteados

1. ¿Los periodos de detención establecidos el artículo 111 de la Ley de Migración, de 15 y 60 días hábiles de privación de la libertad, impiden que las personas migrantes ejerzan su derecho a una tutela judicial efectiva?
2. ¿Las detenciones migratorias reguladas en los artículos 100 y 121 de la Ley de Migración limitan arbitrariamente el derecho a libertad personal de las personas migrantes?
3. ¿El procedimiento administrativo migratorio, regulado en el artículo 77 de la Ley de Migración, viola el principio de igualdad y no discriminación y los derechos a la libertad personal y de tránsito?
4. ¿Cuál es la interpretación constitucional que debe mantener el artículo 111 de la Ley de Migración?
5. ¿Cuál es la interpretación constitucionalmente adecuada de la porción normativa del artículo 121 de la Ley de Migración, que establece que el extranjero "permanecerá presentado en la estación migratoria"?

<sup>144</sup> "Artículo 21 párrafo cuarto: Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero 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".

<sup>145</sup> Amparos en revisión 363/2019, 399/2019, 437/2019 y 529/2019, resueltos por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>146</sup> Color de piel, idioma, acento, expresiones, forma de hablar, vestimenta y raza.

## Criterios de la Suprema Corte

1. Los plazos superiores a los establecidos en la Constitución para el arresto de personas extranjeras por razones migratorias constituyen una restricción indirecta<sup>147</sup> del derecho tutela jurisdiccional efectiva. Estos plazos obstaculizan el ejercicio del derecho de las personas migrantes arrestadas a activar el aparato jurisdiccional del Estado para la defensa de sus garantías fundamentales.
2. Las detenciones migratorias, reguladas en los artículos 100 y 121 de la Ley de Migración, obligan a las autoridades migratorias a realizar la presentación de forma razonable, previsible y proporcional y con base en las circunstancias individualizadas de las personas involucradas. Esto garantiza que la privación de la libertad respete el principio de no arbitrariedad.
3. El procedimiento administrativo migratorio no vulnera ni el principio de igualdad y no discriminación, ni las libertades personales o de tránsito. El artículo 77 de la Ley de Migración dispone que durante el procedimiento se deben garantizar los derechos humanos de las personas migrantes, lo que coincide con la obligación del Estado mexicano de protegerlos de manera reforzada, debido a la situación de vulnerabilidad en la que pueden estar las personas migrantes.
4. La interpretación adecuada constitucionalmente del artículo 111 de la Ley de Migración es que, después de transcurridas las 36 horas del alojamiento de la persona migrante, el Instituto Nacional de Migración deberá darle condición de la "estancia de visitante con permiso para recibir una remuneración en el país" mientras subsista el supuesto por el que se le dio esa condición de estancia. Agotada la condición, el Instituto Nacional de Migración deberá definir la situación migratoria definitiva de la persona migrante.
5. La interpretación constitucionalmente adecuada del artículo 121 de la Ley de Migración es que la permanencia de la persona en la estación migratoria no podrá ser mayor a 36 horas. Una vez concluido ese periodo deberá dársele a la persona detenida la condición de "estancia de visitante con permiso para recibir una remuneración en el país". En consecuencia, deberá garantizarse la conclusión del proceso del migrante en libertad.

## Justificación de los criterios

1. Este Alto Tribunal sostuvo 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 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." (Párr. 72).

Así, la Corte precisó que "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

<sup>147</sup> Se identifica en la doctrina mexicana como "disuasiva" u "obstaculizadora", y en el derecho comparado como la doctrina del "chilling effect".

previsto en el artículo 21 constitucional, y siempre y cuando se efectúe atendiendo al estándar de excepcionalidad." (Párr. 74).

"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. 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**." (Párrs. 75-76). (Énfasis en el original).

"[E]n aras de determinar la **razonabilidad del plazo para privar de su libertad a una persona migrante** [...] se tienen que considerar los dos principios: i) Por un lado, la detención debe ser *estrictamente necesaria* [...]; y ii) por el otro, la autoridad migratoria competente deberá garantizar que la privación de la libertad no exceda el límite de temporalidad [de treinta y seis horas]." (Párr. 77). (Énfasis en el original).

"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 encontrarse debidamente fundada y motivada, y en garantía del derecho humano a un debido proceso." (Párr. 78). (Énfasis en el original).

2. La Corte señaló, en primer lugar, que "si bien las normas impugnadas representan una limitación al derecho a la libertad personal de las personas migrantes, lo cierto es que se trata de una medida que persigue una finalidad legítima conforme a los estándares desarrollados por la Corte Interamericana (indicados anteriormente), toda vez que el propósito o la finalidad perseguida es el control y la regulación del ingreso y la permanencia de personas extranjeras dentro de territorio nacional." (Párr. 126).

"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." (Párr.127).

"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." (Párr. 128).

3. La Corte advirtió que "[el] artículo [referido] [...] 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 Reglamento y otras normas con carácter general que, sobre la misma materia, emita la Secretaría de Gobernación." (Párr. 187).

4. Este Alto Tribunal, estableció que "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*." (Énfasis en el original) (Párr. 194) Así, precisó 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 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." (Párr. 194). (Énfasis en el original).

"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*)." (Párr. 196).

"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." (Párr. 197). (Énfasis en el original).

La Primera Sala tuvo presente que pueden existir "dificultades **fácticas, no atribuibles a las autoridades migratorias** [...] y que, por tanto, puedan llegar a **tardar más de treinta y seis horas** en resolver dicha situación. Sin embargo, [...] **es el alojamiento de los extranjeros en la estación migratoria a partir de su presencia lo que, en ningún caso, debe exceder esa temporalidad.**" (Párrs. 200-201). (Énfasis en el original).

La Corte también advirtió 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." (Párr. 204). (Énfasis en el original).

"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 justificaría la detención. [...] "[Por lo tanto la Primera Sala consideró 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. [Resolución que debe] **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." (Párrs. 205-207). (Énfasis en el original).

5. Como [esta Corte] resolvió antes [en el AR 275/2019], el artículo 121 de la Ley de Migración es válido constitucionalmente. 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. (Párr. 210). (Énfasis en el original).

Así, "[b]ajo ese orden de ideas, [...] **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**". (Párr. 211). (Énfasis en el original).

"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**". (Párr. 212). (Énfasis en el original).

## Decisión

La Suprema Corte de Justicia de la Nación negó el amparo respecto de los artículos 77, 100 y 121 de la Ley de Migración. Asimismo, concedió el amparo para que las autoridades responsables: i) 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; ii) apliquen el artículo 111 y 121 de ese dispositivo con base en la interpretación prescrita en la sentencia, y iii) se reponga el procedimiento migratorio y se garantice el derecho a un defensor.