

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

**EL JUICIO DE AMPARO EN EL  
ASEGURAMIENTO DE EXTRANJEROS**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :

**JOSÉ LUIS HERNÁNDEZ MEDINA**

ASESOR: DR. LUCIANO SILVA RAMÍREZ

MÉXICO, D.F.

2006



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A MIS AMADOS PADRES:**

**Lic. José Luis Hernández Morán.**

**Lic. Maria Luisa Medina Reyes.**

Agradeciendo su infinito amor, la dedicación, la comprensión y los sabios consejos que me han brindado a lo largo de mi vida, y de quienes me siento sumamente orgulloso.

**A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS:**

**Lic. Carlos Alberto Guerrero Lugo.**

**Lic. Luis Rio y Larena.**

Como una muestra de respeto y admiración, así como por la amistad y el afecto que nos une.

**A TODOS MIS AMIGOS Y  
EN ESPECIAL A:**

**Pedro Adrián García García.**

**Luis Alejandro Moratilla Bautista.**

**Eder Ubaldo Gallegos Garduño.**

Por su afecto y la amistad que a través de los años me han brindado en todo momento.

**A TODOS MIS MAESTROS Y  
EN ESPECIAL A:**

**Dr. Luciano Silva Ramírez.**

**Lic. Edmundo Elías Musi.**

Con mi mayor gratitud por sus conocimientos y experiencias transmitidas a lo largo de mi carrera profesional.

# ÍNDICE

PÁGINA

|                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| <b><u>INTRODUCCIÓN.</u></b> ----- | 1 |
|-----------------------------------|---|

## **CAPÍTULO I**

### **Conceptos Fundamentales.**

|   |    |
|---|----|
| 1.1 Concepto de extranjero. -----                                 | 2  |
| 1.2 Análisis del Instituto Nacional de Migración. -----           | 5  |
| 1.2.1 Generalidades. -----  | 5  |
| 1.2.2 Naturaleza jurídica. -----                                  | 8  |
| 1.2.3 Objetivos.-----   | 9  |
| 1.2.4 Atribuciones en materia migratoria. -----                   | 11 |
| 1.3 El aseguramiento. -----                                       | 16 |
| 1.3.1 Concepto de asegurar. -----                                 | 17 |
| 1.3.2 Concepto de extranjero asegurado. -----                     | 18 |
| 1.3.3 Naturaleza jurídica del aseguramiento de extranjeros. ----- | 20 |
| 1.3.4 Objeto del aseguramiento de extranjeros. -----              | 26 |

## **CAPÍTULO II**

### **Marco Histórico.**

|   |    |
|---|----|
| 2.1 Evolución constitucional del concepto de extranjero. -----            | 29 |
| 2.1.1 La Constitución Política de la<br>Monarquía Española de 1812. ----- | 33 |

|   |    |
|---|----|
| 2.1.2 Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814. ----- | 34 |
| 2.1.3 Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822. -----           | 35 |
| 2.1.4 La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824. -----        | 36 |
| 2.1.5 Bases Constitucionales Expedidas por el Congreso Constituyente de 1835. ----- | 37 |
| 2.1.6 Leyes Constitucionales de 1936. -----   | 38 |
| 2.1.7 Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843. -----                   | 40 |
| 2.1.8 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857. -----           | 42 |
| 2.1.9 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. -----          | 43 |
| 2.2 Desarrollo de normas relativas al aseguramiento de extranjeros. -----           | 48 |
| 2.3 Antecedentes de la Ley General de Población. -----                              | 52 |
| 2.4 Antecedentes del Reglamento de la Ley General de Población. -----               | 54 |

|   |    |
|---|----|
| 2.5 Antecedentes del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. ----- | 55 |
| 2.6 Antecedentes del Instituto Nacional de Migración. -----                     | 57 |
| 2.6.1 Generalidades de su creación. -----                                       | 57 |
| 2.6.2 Legislación que permitió su existencia. -----                             | 58 |

### **CAPÍTULO III**

#### **Legislación Mexicana Vigente en Materia de Aseguramiento de Extranjeros.**

|  |    |
|--|----|
| 3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ----- | 61 |
| 3.2 Ley General de Población. -----                              | 65 |
| 3.3 Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. -----   | 68 |
| 3.4 Reglamento de la Ley General de Población. -----             | 72 |
| 3.5 Ley Federal de Procedimiento Administrativo. -----           | 85 |

### **CAPÍTULO IV**

#### **Problemática actual.**

|   |     |
|---|-----|
| 4.1 El Instituto Nacional de Migración y su facultad de asegurar extranjeros. ----- | 89  |
| 4.2 El aseguramiento como medida de seguridad. -----                                | 94  |
| 4.3 Supuestos para asegurar extranjeros. -----                                      | 98  |
| 4.4 Efectos del aseguramiento de extranjeros. -----                                 | 103 |

|  |     |
|--|-----|
| 4.4.1 La privación de la libertad y su condición sujeta a un<br>hacer de la autoridad. ----- | 103 |
| 4.4.2 Derechos del extranjero asegurado. -----   | 112 |
| 4.5 Indeterminación temporal del aseguramiento de extranjeros. -----                         | 124 |
| 4.5.1 Legislación relativa. -----  | 125 |

## **CAPÍTULO V**

### **Procedencia del Medio de Defensa.**

|   |     |
|---|-----|
| 5.1 Medios de defensa contra el aseguramiento de extranjeros. ----- | 128 |
| 5.2 El juicio de amparo. -----                                      | 134 |
| 5.2.1 Procedencia del juicio de amparo. -----                       | 136 |
| 5.2.2 Competencia del juez. -----                                   | 138 |
| 5.2.3 Tipo de amparo. -----   | 140 |
| 5.2.4 Trámite del amparo. -----                                     | 147 |
| 5.2.5 La suspensión provisional. -----                              | 153 |
| 5.2.6 La resolución judicial. -----                                 | 170 |

## **CAPÍTULO VI**

### **Propuesta de Reforma.**

|   |     |
|---|-----|
| 6.1 Reforma a los artículos 208 y 211 del Reglamento de la<br>Ley General de Población. ----- | 174 |
| 6.2 Consecuencias de la aplicación de la reforma. -----                                       | 178 |
| 6.2.1 Efectos en la calidad migratoria del extranjero. -----                                  | 179 |
| 6.2.2 Abandono del país por parte del extranjero. -----                                       | 183 |

6.2.3 Efectos en la autoridad administrativa. ----- 184

**CONCLUSIONES.** ----- 187

**BIBLIOGRAFÍA.** ----- 193

## **INTRODUCCIÓN.**

La presente tesis tiene por objeto el estudio de la problemática de la indeterminación temporal de la medida de seguridad denominada “*aseguramiento de extranjeros*”. Cabe advertir que en el desarrollo de este estudio hemos contemplado únicamente el derecho interno, delimitando el tema a la legislación de los Estados Unidos Mexicanos.

Para un mejor entendimiento del tema, ubicamos el aseguramiento de extranjeros en una esfera distinta al de la expulsión de aquéllos, ya que ésta última no constituye el tema central de nuestra tesis, debido a que tiene una naturaleza distinta a la del aseguramiento.

Uno de los factores que motivaron la realización de este estudio, es que en la actualidad el fenómeno de la inmigración hacia nuestro país, ha cobrado mayor importancia, en razón de que se ha ido incrementando el número de personas que se internan en nuestro territorio, y que en muchas ocasiones ese internamiento se hace de forma ilegal, es decir, sin cumplir con los requisitos que se establecen en las leyes en materia migratoria.

En los últimos años los inmigrantes ilegales han aumentado en nuestro país, fundamentalmente por su intento de cruzar por nuestra frontera hacia los Estados Unidos de América en busca del “sueño americano”; pero muchos no lo logran, y se establecen en la República Mexicana, aunque muchos sólo de manera temporal en tanto intentan nuevamente cruzar nuestra frontera norte.

Corresponde a la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración, regular el flujo migratorio de conformidad con los distintos ordenamientos legales, de tal modo que cuando un extranjero se hace acreedor a una orden de expulsión, se lleva a cabo su aseguramiento, el cual durará

hasta que se ejecute dicha orden. La facultad de asegurar a los extranjeros se ha otorgado al Instituto Nacional de Migración en la normatividad contenida en la Ley General de Población, su Reglamento y el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, por lo que dicho Instituto es la autoridad competente para realizar tal acto.

El aseguramiento de extranjeros es una medida de seguridad que es aplicada por la autoridad administrativa (dentro del proceso de expulsión), y en el de verificación y vigilancia, y consiste en una verdadera privación de la libertad del extranjero, la cual muchas veces se realiza ilegalmente, es decir sin sujetarse a las disposiciones legales en materia migratoria, y para ello, el extranjero en nuestro país cuenta con un medio de defensa que es el juicio de amparo; pero la problemática de la indeterminación del tiempo del aseguramiento del extranjero sólo puede ser remediada mediante una reforma legal, la cual se propone en este trabajo, a fin de limitar la facultad discrecional de la autoridad, ya que actualmente la libertad del extranjero se sujeta principalmente a dos condiciones, una es que el extranjero reúna los requisitos que le sean solicitados por el Instituto Nacional de Migración para poder ingresar legalmente al país o bien para comprobar su legal estancia; y la otra es que dicho Instituto realice la ejecución de la expulsión del extranjero en el momento que le parezca conveniente.

En la actualidad debido a causas de estrechez presupuestal, el Instituto Nacional de Migración tiene un rezago de extranjeros asegurados, de los cuales la mayoría son de países lejanos que no tienen comunicación terrestre directa con el nuestro, como son China, la India, Argentina, etc.; ya que, la mayoría de los inmigrantes ilegales que provienen de Centroamérica, son deportados vía terrestre casi inmediatamente. Pero en la hipótesis de que se trate de un extranjero de un país transcontinental, necesariamente su traslado de expulsión se tendría que efectuar por vía aérea, y debido al gasto que ello implica, el

Instituto Nacional de Migración puede argumentar que su presupuesto no es suficiente para satisfacer esos gastos, dejando al extranjero asegurado por tiempo indefinido.

Además del análisis de la procedencia del juicio de amparo, hemos propuesto una reforma al Reglamento de la Ley General de Población, con la cual se puede solucionar de fondo, la problemática de la indeterminación temporal del aseguramiento de extranjeros.

La importancia de dicha reforma, radica en que la libertad de los seres humanos es uno de los valores más apreciados y debe ser protegido de cualquier acto arbitrario de autoridad; independientemente de que se trate de la libertad de un nacional o de un extranjero.

La propuesta de esta tesis, se fundamenta principalmente en que el ejercicio de las facultades de la autoridad debe ser limitado por la ley, para evitar que la libertad de un extranjero esté sujeta únicamente a la voluntad de los funcionarios del Instituto Nacional de Migración.

# **CAPÍTULO I**

## **Conceptos** **Fundamentales**

## 1.1 Concepto de extranjero.

En su sentido simple y común, con la palabra extranjero se alude a lo que es de otro país o de otra nación. Así, cuando ese adjetivo se atribuye a una persona, se da a entender que ésta es de otro país o nación.

Etimológicamente, extranjero puede significar *externo* o *extraño*, ya que la palabra deriva tanto del latín *externus*, como del también latín *extraneus*.<sup>1</sup>

Atendiendo sólo a una de esas dos derivaciones latinas (*extraneus*), en un diccionario enciclopédico encontramos que extranjero significa: “*natural de una nación, con respecto a los de otra*”.<sup>2</sup>

Bajo un concepto jurídico, el doctor Rafael de Pina Vara, nos dice que un extranjero es: “*En relación con una nación determinada, la persona que no pertenece a ella ni por nacimiento ni por naturalización.*”<sup>3</sup>

Entonces, el concepto jurídico de extranjero se establece por exclusión, y para afinar tal concepto jurídico hay que determinar quiénes, por nacimiento o por naturalización, pertenecen a una nación determinada, para lo cual sería necesaria la consulta de la legislación del país del que se trate.

Así, en México, en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece:

“Artículo 30. *La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.*”

---

<sup>1</sup> *Diccionario Latín-Español, Español-Latín*, Editorial Porrúa, México, 1997

<sup>2</sup> *Lexipedia, Diccionario Enciclopédico*, Enciclopedia Británica Publishers, INC., México 1995 - 1996 Pág. 161.

<sup>3</sup> *Diccionario de Derecho*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1978.

A) *Son mexicanos por nacimiento:*

- I. *Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;*
- II. *Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;*
- III. *Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y*
- IV. *Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.*

B) *Son mexicanos por naturalización:*

- I. *Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización, y*
- II. *La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley”.*

En nuestra misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también se establece por exclusión el concepto de extranjero, ya que se

determina que: “*Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30*”<sup>4</sup>. Esto es, toda aquella persona que no haya nacido en el territorio nacional; que ninguno de sus padres sea mexicano, ya sea por nacimiento o por naturalización; que no haya nacido a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes; que no haya obtenido carta de naturalización; y que no haya contraído matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan su domicilio dentro del territorio nacional.

Además, en el artículo 2º, fracción IV, de la actual Ley de Nacionalidad, reglamentaria de los artículos 30, 32 y 37, apartados A y B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también por exclusión, se define al extranjero como “*aquél que no tiene la nacionalidad mexicana*”.

En conclusión, en México es extranjero toda persona que, conforme a nuestras leyes, no posea la nacionalidad mexicana, ya sea por nacimiento o por naturalización.

De forma complementaria al concepto analizado, cabe mencionar que la migración es un fenómeno que consiste esencialmente en el tránsito de personas de un país a otro, y derivado de éste se ha hecho distinción de dos formas de migración: la inmigración y la emigración. Se llama inmigración cuando un extranjero se interna en territorio nacional; y cuando un nacional sale de nuestro país se denomina emigración.

---

<sup>4</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 33.

## **1.2 Análisis del Instituto Nacional de Migración.**

El Instituto Nacional de Migración, es el órgano administrativo encargado de organizar y coordinar los servicios de población en materia migratoria, además de ser el órgano ejecutor del aseguramiento de extranjeros.

Es por ello que analizaremos el Instituto en comento bajo los lineamientos siguientes.

### **1.2.1 Generalidades.**

De acuerdo con el considerando del decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de octubre de 1993, la creación del Instituto Nacional de Migración obedeció a la necesidad de fortalecer y ampliar las funciones que tenía la Dirección General de Servicios Migratorios, a fin de que como órgano técnico especializado atienda con eficacia los asuntos relativos a la materia migratoria, pues el fenómeno de las migraciones ha adquirido mayor importancia y, en consecuencia, se requiere de técnicas y equipos actualizados que permitan enfrentar eficazmente los problemas vinculados con este fenómeno.

El ejercicio de las facultades y el cumplimiento de las obligaciones que se establecen en la Ley General de Población y su Reglamento, se atribuyen directamente a la Secretaría de Gobernación, y en razón de ello competen al Instituto Nacional de Migración, dado que este es un órgano desconcentrado de la Secretaría referida.

En relación a la subordinación e integración del Instituto Nacional de Migración, el artículo 58 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación

establece que: *“El Instituto Nacional de Migración estará bajo la dirección de un Consejo Directivo y un Consejo Técnico, ambos de carácter intersecretarial, y sus funciones operativas como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación estarán a cargo de un Comisionado, quien será nombrado y removido por el titular del Ejecutivo Federal, por conducto del Secretario de Gobernación.*

*Como unidades de apoyo al Comisionado, se establecen las coordinaciones de Regulación Migratoria; de Control y Verificación Migratoria; de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales; de Delegaciones; Jurídica; de Planeación e Investigación, y de Administración, así como las delegaciones regionales.”*

Para poder realizar un óptimo desarrollo de las atribuciones que le confieren los distintos ordenamientos legales, el Instituto Nacional de Migración cuenta con los servidores públicos necesarios para ello.

A causa de lo anterior cabe mencionar que el Instituto Nacional de Migración está integrado, de conformidad con lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo antes citado, por un Comisionado; y por las unidades siguientes:

- a) Las Coordinaciones de Regulación Migratoria;
- b) De Control y Verificación Migratoria;
- c) De Relaciones Internacionales e Interinstitucionales;
- d) De Delegaciones;
- e) Jurídica;
- f) De Planeación e Investigación;
- g) De Administración;
- h) Delegaciones Regionales.

El Instituto Nacional de Migración tiene las siguientes características:

- El Instituto Nacional de Migración tiene su origen y regulación por decreto del Ejecutivo Federal, publicado el 19 de octubre de 1993.
- A causa de ser un órgano desconcentrado, el Instituto Nacional de Migración se sostiene económicamente por cuenta del presupuesto de egresos de la Secretaría de Gobernación, y los ingresos que capta por concepto de infracciones a la Ley General de Población, son incorporados al patrimonio federal, en otras palabras el Instituto Nacional de Migración no goza de una autonomía económica.
- El delicado contenido de la materia migratoria y la técnica de su manejo, son otras de las justificaciones esenciales de creación del Instituto Nacional de Migración.
- La Secretaría de Gobernación es la facultada para fijar las políticas sobre migración, hacia las cuales el Instituto Nacional de Migración desarrolla y conduce sus funciones a fin de dar cumplimiento con sus objetivos.
- El Instituto Nacional de Migración cuenta con delegaciones regionales en el interior de la República, mismas que ejercen las atribuciones que expresamente han sido delegadas por el Comisionado del Instituto, ajustando su funcionamiento a las políticas, normas y lineamientos que dicta el Ejecutivo Federal.

Respecto de esta última característica, cabe mencionar que la causa que permitió la creación del Instituto Nacional de Migración, se fundamentó en la desconcentración de las funciones relacionadas con la materia migratoria. A fin

de reforzar estructuras regionales asentadas en diversos lugares de la República Mexicana se crearon las delegaciones regionales, las cuales cuentan con facultades de decisión en el lugar donde se encuentren, en virtud del conocimiento y especialización que poseen de la materia migratoria, evitando con ello los excesivos trámites, y el recargo de trabajo en el poder central.

### **1.2.2 Naturaleza jurídica.**

La Administración Pública Federal, a fin de dar cumplimiento a sus funciones, está integrada por distintos órganos gubernamentales, dentro de los cuales figura la Secretaría de Gobernación, y es esta Secretaría de Estado la que se encargará de todos los asuntos de carácter migratorio. *“Hasta el 19 de octubre de 1993, la Dirección General de Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación desempeñaba las funciones que en cuestiones de migración establecían los ordenamiento legales. Sin embargo, en la misma fecha se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación, el cual entró en vigor a partir del 20 de octubre de 1993”.*<sup>5</sup>

De conformidad con el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, y atendiendo a lo dispuesto en su artículo 55, párrafo primero, podemos agregar que el Instituto Nacional de Migración es un órgano técnico desconcentrado que fue creado con el objeto de realizar la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias y entidades de la Administración

---

<sup>5</sup> COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Marco Jurídico y Funcionamiento de las Estaciones Migratorias*, México, 1997, Pág. 81.

Pública Federal, que concurren en la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia.

El Instituto Nacional de Migración, como ya se mencionó, es un órgano desconcentrado, lo que se traduce en que goza de facultades específicas de decisión sobre la materia migratoria y que está subordinado jerárquicamente al titular de la Secretaría de Gobernación, mismo al que debe rendir cuentas sobre el desarrollo de sus funciones.

### **1.2.3 Objetivos.**

Dentro de los objetivos del Instituto Nacional de Migración se destacan los siguientes:

a) *“Contribuir al desarrollo económico, social y cultural del país, mediante el ejercicio de las facultades que en materia migratoria le confieren la Ley General de Población, su Reglamento y demás disposiciones jurídico-administrativas aplicables.*

*Facilitar el tránsito de personas que favorezcan el desarrollo económico, social y cultural del país, así como coadyuvar de manera efectiva en la salvaguarda de la seguridad y soberanía nacionales, con estricto apego a la ley”.*<sup>6</sup>

b) *“Alentar y promover los flujos humanos que beneficien al país, con amplio sentido humanitario, y*

---

<sup>6</sup> Véase <http://www.inm.gob.mx/paginas/130000.htm>

*Ejercer las atribuciones de control y verificación migratoria en territorio nacional con apego a la Ley, Reglamentos y demás disposiciones aplicables, y con pleno respeto a los derechos humanos”.*<sup>7</sup>

c) *“Proporcionar los lineamientos para la elaboración de los programas de difusión e información en materia de migración de nacionales y extranjeros”.*<sup>8</sup>

d) *“Crear grupos de protección a migrantes que se encuentren en territorio nacional, los que tendrán por objeto la protección y defensa de sus derechos humanos, así como de su integridad física y patrimonial, con independencia de su nacionalidad y de su condición de documentados o indocumentados; dichos grupos se crearán en el marco de los acuerdos de coordinación que para el efecto se celebren con los ejecutivos de las entidades federativas, considerando, en todo caso, la participación que corresponda a los municipios”.*<sup>9</sup>

Podemos concluir que los objetivos del Instituto Nacional de Migración, en general tienden al fortalecimiento y desarrollo de nuestro país en cuanto a la migración de personas que lo beneficien económica, social y culturalmente. Para lograr esos objetivos, las acciones que se realicen deben ser con estricto apego a la ley, sin vulnerar la esfera de derechos del extranjero, y sin restringir su libertad personal, a excepción de cuando ello este legalmente justificado, ya que de otra forma estaríamos en presencia de un abuso de autoridad.

---

<sup>7</sup> *Reglamento de la Ley General de Población*, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 14 de abril de 2000, Artículo 134.

<sup>8</sup> *Ibidem*. Artículo 135.

<sup>9</sup> *Ibidem*. Artículo 137.

#### **1.2.4 Atribuciones en materia migratoria.**

Como se ha mencionado, el Instituto Nacional de Migración debe realizar sus funciones con un estricto apego a la ley, por lo tanto sus atribuciones en materia migratoria, se encuentran contenidas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, dichas atribuciones son las que a continuación mencionaré.

En el artículo 35 del Reglamento antes referido, se establece que: *“...la Secretaría contará con órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados.*

*Los órganos administrativos desconcentrados y sus titulares tendrán las competencias y facultades que este Reglamento les confiere y, en su caso, las específicas que les señale el instrumento jurídico que los cree o regule o los acuerdos de delegación de facultades del Secretario.*

*El Secretario establecerá la estructura orgánica y funciones complementarias de los órganos administrativos desconcentrados, mediante acuerdos que serán publicados en el Diario Oficial de la Federación”.*

Ahora bien, en el artículo 36 en su fracción V del mismo ordenamiento, se establece que la Secretaría de Gobernación tendrá al Instituto Nacional de Migración como un órgano administrativo desconcentrado.

En la sección quinta del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación se hace referencia al Instituto Nacional de Migración, que en su artículo 55, párrafo segundo, establece que *“Para el desarrollo de sus atribuciones, el Instituto contará con los servidores públicos que se requieran y el personal adscrito a la Unidad de Verificación y Vigilancia, de conformidad con las disposiciones normativas aplicables”.*

Por su parte, el artículo 56 del reglamento citado, en su primer párrafo expresa que:

*“El Instituto Nacional de Migración ejercerá las facultades que, sobre asuntos migratorios, confieren a la Secretaría de Gobernación la Ley General de Población y su Reglamento y las que de manera expresa le estén atribuidas por otras leyes y reglamentos, así como los decretos, acuerdos y demás disposiciones del Ejecutivo Federal”.*

Pero al mismo tiempo en el presente artículo en su párrafo segundo existe una restricción en las facultades del Instituto Nacional de Migración, la cual consiste en que:

*“Lo anterior se entiende exceptuando aquellas facultades que de manera expresa reservan las disposiciones legales y reglamentarias de la materia al titular de la dependencia o al Subsecretario correspondiente y sin perjuicio del ejercicio directo de las facultades que competan a ambos servidores públicos”.*

Las atribuciones de las que directamente goza el Instituto Nacional de Migración y que tienen relación con nuestro tema central, de conformidad con el artículo 57 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, son las siguientes:

*“1. Coordinar y orientar, con base en las instrucciones y lineamientos que expida el Secretario de Gobernación, la instrumentación de las políticas en materia migratoria;*

*II. Tramitar y resolver sobre la internación, legal estancia y salida del país de los extranjeros, así como la cancelación, cuando el caso lo amerite, de las calidades migratorias otorgadas;*

*III-VII...*

*VIII. Tramitar, acordar y ejecutar la expulsión de extranjeros que lo ameriten y girar las circulares de impedimento de internación, a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a las delegaciones regionales del Instituto;*

*IX. Imponer las sanciones previstas por la Ley General de Población y su Reglamento;*

*X-XI...*

*XII. Llevar el control del movimiento migratorio de las delegaciones regionales del Instituto;*

*XIII. Proponer las normas a que deban sujetarse los inmigrantes y determinar las políticas de inmigración que convengan al país;*

*XIV-XVII...*

*XVIII. Investigar si los extranjeros cumplen con las obligaciones migratorias establecidas, y en caso de violación a las disposiciones sobre la materia, presentarlos ante las autoridades competentes;*

*XIX. Asegurar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados provisionalmente para tal fin, a los extranjeros que violen la Ley General de Población, cuando el caso lo amerite;*

*XX. - XXII...*

*XXIII. Intervenir, rendir informes previos y justificados en materia de amparo; interponer recursos y contestar cualquier demanda, así como dar seguimiento y atender toda clase de procedimientos judiciales o contenciosos administrativos que competan al Instituto;*

*XXIV. Asesorar en materia jurídica a las delegaciones regionales del Instituto, así como establecer y definir los criterios de interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas aplicables, conforme a los lineamientos que para tal fin determine la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría;*

*XXV...*

*XXVI. Elaborar, diseñar, instrumentar y evaluar el programa integral de capacitación y desarrollo de los servidores públicos del Instituto y del personal adscrito a la Unidad de Verificación y Vigilancia;*

*XXVII. - XXXI...”.*

Con el objeto de tener determinadas unidades de apoyo al Comisionado del Instituto Nacional de Migración, en el desarrollo de sus funciones, en el artículo 58 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación se han establecido las coordinaciones de Regulación Migratoria; de Control y Verificación Migratoria; de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales; de

Delegaciones; Jurídica; de Planeación e Investigación, y de Administración, así como las delegaciones regionales.

Además del Comisionado, la unidad de apoyo que tiene atribuciones expresas en lo relativo al aseguramiento de extranjeros, es la Coordinación de Control y Verificación Migratoria.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 62 fracción II del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, el Comisionado del Instituto Nacional de Migración debe *“Dirigir los servicios migratorios, las estaciones migratorias y la Unidad de Verificación y Vigilancia”*, es por ello que tiene facultades en relación al aseguramiento de extranjeros, ya que la Unidad de Verificación y Vigilancia es el encargado de realizar la acción de asegurar al extranjero, y las estaciones migratorias es el lugar en donde los extranjeros están asegurados.

Ahora bien, la Coordinación de Control y Verificación Migratoria tiene atribuciones en materia de aseguramiento de extranjeros, atendiendo a lo dispuesto en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación en su artículo 64 fracciones I y III, que a la letra dice:

*“Son atribuciones de la Coordinación de Control y Verificación Migratoria:*

*I. Vigilar el cumplimiento de la legislación aplicable en materia de migración por parte de los extranjeros que se internen, salgan o permanezcan en el país; aplicar las sanciones, expulsiones y otras medidas que procedan a los extranjeros que incumplan las disposiciones, y asegurar en las estaciones migratorias a los extranjeros que lo ameriten;*

...

*III. Coordinar, supervisar y evaluar la aplicación de las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias, en lo relativo al ingreso, estancia y disciplina de los extranjeros asegurados;*

...”

Es por ello que la Coordinación de Control y Verificación Migratoria es la encargada de ejecutar la acción de asegurar a un extranjero, además de asistir en la aplicación de normas relativas al funcionamiento de las estaciones migratorias, que son los lugares donde se ubica al extranjero asegurado.

### **1.3 El aseguramiento.**

El término de asegurar ha sido adoptado por el Instituto Nacional de Migración, y lo utiliza para referirse a la acción que realiza cuando priva de la libertad a un extranjero, ubicándolo en alguna de las estaciones migratorias que tiene a su cargo. Dicho aseguramiento lo efectúa el Instituto Nacional de Migración como una medida de seguridad, cuando un extranjero ha cometido alguna infracción a cualquier ordenamiento legal, y con ello se amerite su expulsión de nuestro país.

En relación al término asegurar adoptado por el Instituto Nacional de Migración, consideramos que es un término inadecuado para nombrar a una privación de la libertad, las razones que conducen a esta apreciación la trataremos en el siguiente apartado.

### 1.3.1 Concepto de asegurar.

El concepto de asegurar, va íntimamente ligado con los diversos servicios que ofrecen las instituciones de seguros, de tal forma que la mayoría de los diccionarios jurídicos conceptualizan el término asegurar como la acción que realiza una institución de seguros de otorgar un seguro a una determinada persona; pero por otro lado, en el Diccionario Jurídico de Alberto Garrone, encontramos, que asegurar consiste en *“obligarse a resarcir las pérdidas que pueda sufrir una persona en ocasión de un determinado evento”*.<sup>10</sup>

Debido a que el enfoque jurídico que se le da al término asegurar está vinculado con las instituciones de seguros, lo más conveniente sería manejar un sinónimo de asegurar, y el más apropiado es el de detención, y en razón de ello daremos un concepto del mismo.

En la Nueva Enciclopedia Jurídica se encuentra un concepto de detención en el que se alude a la llamada detención gubernativa, que resulta ser un término más adecuado porque se trata de la detención que realiza la Administración Pública, y dicho concepto consiste en que: *“...implica las ideas de una interdicción o interrupción de la libertad natural o personal de un individuo, por la autoridad o sus agentes, con el propósito incidental de proveer a la seguridad del jurídico conculcado, o que está en trance de ello. Es por tanto una medida de orden político, con carácter transitorio y justificada en una razón superior de provisión del bien público. Con el calificativo de gubernativa se pretende especificar uno de los grandes apartados en que esta medida se clasifica: Judiciales o Gubernativas. Será de esta clase si la detención se verifica por una autoridad de las llamadas gubernativas.*

---

<sup>10</sup> GARRONE José Alberto, *Diccionario Jurídico*, Editorial Abeledo – Perrot, Tomo I, Argentina 1986.

*En resumen, se puede intentar una definición de la detención gubernativa, en el sentido indicado, como aquel acto material de la autoridad o sus agentes que interfiere o impide momentáneamente el libre ejercicio del derecho de actuación o locomoción a causa de un motivo racional y fundado de orden público que lo justifica”.<sup>11</sup>*

Concluyendo, ya sea bajo el concepto de asegurar o bien en el de detener, el aseguramiento de extranjeros implica una privación de la libertad, es decir, el extranjero al ser asegurado pierde su libertad, quedando situado en alguna de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración, en tanto se ejecute su orden de expulsión.

### **1.3.2 Concepto de extranjero asegurado.**

Un extranjero asegurado es aquel sujeto que es privado de su libertad, para hacerlo ingresar a alguna de las estaciones migratorias.

Una interesante incógnita es por qué el Instituto Nacional de Migración adoptó el término de asegurado, cuando realmente es una detención, de esta premisa partimos para realizar una reflexión sobre ello. Al buscar el concepto de asegurado, encontramos una definición que dice que asegurar es *“dejar firme y seguro, establecer, fijar solidamente, dejar seguro de la realidad o certeza de alguna cosa. Preservar o resguardar de daño a las personas y las cosas. Garantizar o afianzar una obligación”*.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> MASCAREÑAS Carlos E., *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Tomo VII, Editor Francisco Seix, Barcelona, 1974, Pág. 359.

<sup>12</sup> DE SANTO Víctor, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía*, Editorial Universidad, Buenos Aires, 1999, Págs. 125, 126.

Dado lo anterior, podemos entender que la aplicación de dicho término a un extranjero, se interpretaría como tener la certeza de donde se encuentra; garantizar el cumplimiento de lo ordenado por la autoridad administrativa, o bien resguardarlo para impedir que altere el orden público.

Otra causa por la que el Instituto Nacional de Migración pudo adoptar el término asegurar, es por que en la Ley General de Población, en el Reglamento a la Ley General de Población y en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación se maneja el concepto de asegurar.

Realizando un análisis de los términos más comunes para denominar la acción de privar de la libertad a un individuo, tenemos conceptos como detener, arrestar, apresar, encarcelar, y por supuesto el de asegurar, adoptado por el Instituto Nacional de Migración. Ahora bien, como hemos mencionado, el concepto más apropiado, es el de detener, en virtud de que si hablamos del concepto de arrestar encontramos que se trata de una sanción de carácter administrativo, la cual tiene su fundamento en la constitución; en cuanto a los conceptos de apresar y encarcelar, se entiende desde el mismo sentido etimológico de las palabras que se trata de la acción de situar a una persona en una prisión o cárcel.

Siendo así, un extranjero asegurado es un individuo que posee una nacionalidad distinta a la mexicana, y que es privado de la libertad por parte del Instituto Nacional de Migración, al ser puesto en una Estación Migratoria, en virtud de haber cometido una infracción a los ordenamientos legales en materia migratoria, o bien, al tratarse de una deportación o expulsión del país.

### **1.3.3 Naturaleza jurídica del aseguramiento de extranjeros.**

Podemos apreciar que la naturaleza jurídica del aseguramiento de extranjeros abarca dos aspectos, el primero es que se trata de un acto administrativo, y el segundo es que estamos en presencia de una medida de seguridad. En virtud de ello, en este punto hablaremos del acto administrativo y de lo que es una medida de seguridad.

Por lo que respecta al acto administrativo, podemos decir que: *“El acto administrativo es una manifestación de voluntad, que conforme a derecho debe realizar una autoridad administrativa competente en la esfera de sus atribuciones legales, y que tiende a crear, reconocer, confirmar, modificar o extinguir derechos y obligaciones en interés de la satisfacción de necesidades colectivas, sobre todo para lograr la eficiente prestación de servicios públicos que están a cargos del poder ejecutivo del estado.*

*Representa el aspecto dinámico de la Administración Pública, la forma o manera de exteriorizar su voluntad, bajo un régimen jurídico de derecho público, y en esa actuación debe tomarse como regla de juego la observancia del principio de legalidad, dado que las autoridades administrativas solo pueden hacer lo que la ley les permite, fundando y motivando todos sus actos”.*<sup>13</sup>

Por su parte el Maestro Rafael Martínez Morales, comenta que: *“no es posible englobar en un solo concepto la variedad de tareas que realiza el poder público por medio de sus órganos administrativos, o los actos de naturaleza administrativa de los tres poderes.*

---

<sup>13</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ Narciso, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 2000, Pág. 325.

*La dificultad para conceptualizar el acto administrativo proviene de dos fuentes: la gran producción doctrinal y la diversidad de actos que lleva a cabo el poder ejecutivo”.*<sup>14</sup>

Pero no obstante, el Maestro Martínez Morales considera que el acto administrativo es una “...*declaración unilateral de la Administración Pública que produce consecuencias subjetivas de derecho*”.<sup>15</sup>

Rafael Bielsa dice que: “*Puede definirse el acto administrativo como decisión general o especial, de una autoridad administrativa en ejercicio de sus propias funciones sobre derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellos*”.<sup>16</sup>

Extrayendo aspectos de las definiciones aportadas, y enfocándola al tema central de la presente tesis, consideramos que el acto administrativo es una acción de carácter unilateral, que realiza la administración pública, y que produce efectos jurídicos en las personas.

Ubicándonos en el caso concreto del aseguramiento de extranjero, el acto administrativo, es la acción de asegurar a un extranjero, de conformidad con lo que establecen los ordenamientos legales respecto a ello, dicha acción debe ser realizada por la administración pública, que en este caso es el Instituto Nacional de Migración el órgano administrativo ejecutor.

De igual modo que analizamos las definiciones de acto administrativo, lo haremos con los elementos del mismo, dándoles una orientación hacia el

---

<sup>14</sup> MARTÍNEZ MORALES Rafael I., *Derecho Administrativo 1er. Y 2do. Cursos*, Editorial Oxford, México, 2000, Págs. 231, 232.

<sup>15</sup> *Ibidem*, Pág. 233.

<sup>16</sup> *Idem*.

aseguramiento de extranjeros, y enunciaremos lo que se ha establecido al respecto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

De acuerdo con lo que expresa el Maestro Narciso Sánchez Gómez, los elementos del acto administrativo son: los sujetos, el objeto, la manifestación de la voluntad, el motivo, la formalidad y la finalidad.<sup>17</sup>

I. Los sujetos los podemos ubicar de dos formas, el sujeto activo y el sujeto pasivo, el primero es aquel que realiza el acto administrativo, y el segundo es el que sufre los efectos del acto administrativo emitido, esto es, el sujeto activo lo constituye la administración pública a través del Instituto Nacional de Migración, en tanto el sujeto pasivo es el extranjero.

II. El objeto es el contenido del acto administrativo, es decir en lo que consiste el acto administrativo, por lo cual, en el aseguramiento de extranjeros se trata de una privación de la libertad, en otras palabras, lo que contiene dicho acto es una extinción de derechos para el extranjero al cual va dirigido el acto.

III. La manifestación de la voluntad se da cuando un órgano de la administración pública, en este caso el Instituto Nacional de Migración, exterioriza el acto administrativo hacia el extranjero con la finalidad de dar cumplimiento a lo que quiere, la voluntad para exteriorizar dicho acto debe ser libre de error, dolo o violencia.

IV. El motivo es constituido por las circunstancias de hecho o de derecho que provoca y fundamenta la realización del acto administrativo, por lo tanto, es la infracción o violación a los ordenamientos legales en materia de migración por parte de un extranjero, o bien, el que el extranjero sea sujeto de expulsión o deportación del país.

---

<sup>17</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ Narciso, *Op. Cit.*, Pág. 330.

V. La formalidad son los requisitos que establecen las leyes para que pueda tener lugar el acto administrativo, generalmente se manifiesta de forma escrita, un ejemplo pudiera ser el escrito que emite la autoridad, en el cual se dicta la expulsión del país a un extranjero, llevando consigo el previo aseguramiento del mismo.

VI. La finalidad alude al resultado de la actuación del órgano administrativo, el cual consiste en el propósito que el órgano administrativo quiere lograr con su actuar. En el aseguramiento de extranjeros, la finalidad es garantizar el cumplimiento de la orden de expulsión, impuesta al extranjero.

En lo que respecta a los elementos que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 3 establece que:

*“Son elementos y requisitos del acto administrativo:*

*I. Ser expedido por órgano competente a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;*

*II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;*

*III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;*

*IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;*

*V. Estar fundado y motivado;*

*VI. (se deroga);*

*VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta ley;*

*VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;*

*IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;*

*X. Mencionar el órgano del cual emana;*

*XI. (se deroga);*

*XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;*

*XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;*

*XIV. Tratándose de actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;*

*XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y*

*XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley”.*

Atendiendo al segundo aspecto de la naturaleza del aseguramiento de extranjeros, las medidas de seguridad en el ámbito administrativo consisten en acciones preventivas que realizan los órganos de la administración pública, encaminadas a impedir que se de lugar a un “estado peligroso”, dichas medidas tienen un carácter coactivo, y sus efectos consisten en privaciones o restricciones de derechos.

Para evitar confusión, en el Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, se establece una distinción entre pena y medida de seguridad, la cual consiste en lo siguiente:

*“La pena tiene contenido expiatorio en tanto produce sufrimiento al condenado, está fundamentada y consiguientemente condicionada a la demostración de culpabilidad del autor, y tiene un plazo de duración proporcional a la gravedad del delito.*

*La medida de seguridad es entendida como una privación de derechos que persigue una finalidad tutelar que no supone sufrimiento, es consecuencia de la manifestación de un “estado peligroso” y consiguientemente no puede tener términos precisos de expiración. Su duración indeterminada es consecuencia de que solo debe cesar cuando haya desaparecido la situación de peligro que fundamentó su imposición,*

*esto es, cuando el sujeto que la soporta haya sido resocializado, enmendado o en su caso inocunizado”.*<sup>18</sup>

Es importante hacer esta distinción, ya que como se mencionó, la medida de seguridad tiene una duración indeterminada, y en el caso del aseguramiento de extranjeros la duración está sujeta al cumplimiento de alguna de las siguientes hipótesis, la primera es que el extranjero exhiba los documentos solicitados por el Instituto Nacional de Migración, la segunda es que el extranjero salga del país cubriendo el mismo los gastos que ello implique, y la tercera consiste en que dicho Instituto realice la acción de expulsión o deportación del extranjero.

#### **1.3.4 Objeto del aseguramiento de extranjeros.**

El objeto del aseguramiento de extranjeros esencialmente radica en que el Instituto Nacional de Migración tenga una certeza respecto de la ubicación del extranjero, con la intención de que al momento en que se vaya a ejecutar la orden de expulsión, se le pueda tener a su disposición.

Esto garantiza que realmente se va a aplicar la sanción consistente en la expulsión del país, ya que si se tiene asegurado al extranjero, se tiene una seguridad de que el extranjero no podrá sustraerse de la aplicación de la pena.

Sin embargo el problema de la indeterminación temporal del aseguramiento, hace que para efectos del análisis de este tema, pongamos en una balanza la privación de la libertad por un período indeterminado, versus la certeza de que la pena a la cual se ha hecho acreedor el extranjero sea aplicada.

---

<sup>18</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, *Diccionario Jurídico mexicano*, Editorial Porrúa S.A., México, 1988, Pág. 2097.

En lo particular consideramos que la libertad del extranjero en este caso se debe anteponer a la seguridad de la ejecución de la pena, dado que no podemos sujetar la libertad de una persona a un hacer de la autoridad y más aún cuando la pena ya ha sido dictada y por negligencia o ineficiencia de la Autoridad no se ejecute ésta.

# **CAPÍTULO II**

## **Marco Histórico**

## **2.1 Evolución constitucional del concepto de extranjero.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye el conjunto de normas básicas de nuestro país; es el documento que contiene las decisiones políticas que establecen la forma de gobierno, los poderes del estado, y los derechos fundamentales de los individuos, (garantías individuales).

*“De esta forma, encontramos a la supremacía constitucional como una característica fundamental de la Constitución, pues el concepto de supremacía implica en sí un elemento que se encuentra por encima del resto de los integrantes de un sistema, por lo que dentro del ordenamiento jurídico el principio de supremacía constitucional nos remite a ubicar la Constitución en la Cúspide del conjunto de ordenamientos jurídicos de una nación”.<sup>1</sup>*

Así, en el texto del artículo 133 constitucional, se establece que:

*“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”*

---

<sup>1</sup> BARRAGÁN BARRAGÁN José, CONTRERAS BUSTAMANTE Raúl, MATEOS SANTILLAN Juan José, FLORES TREJO Fernando, SOTO FLORES Armando, *Teoría de la Constitución*, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2005, Pág. 162.

Entonces, la Constitución como máximo ordenamiento legal de nuestro país, establece la forma de gobierno, su estructura y las garantías individuales de sus gobernados.

*“La Constitución es producto de un acto soberano del pueblo para instituirlo como Carta Fundamental de un orden jurídico, es por ello que implica dos condiciones que son la de Poder Constituyente como portador de la voluntad soberana del pueblo y en consecuencia autor de la Constitución; y como producto de éste, los Poderes Constituidos, los cuales adquieren sus facultades de un documento superior constitutivo de ellos, que es la Constitución”.*<sup>2</sup>

Históricamente, en México, la constitución o carta magna, como también se conoce, tiene sus orígenes en el siglo XIX. La primera constitución aplicable a México fue elaborada en España por las Cortes de Cádiz, en el año de 1812. La importancia que para nosotros tiene dicha constitución radica en haber sido el antecedente histórico y la fuente de inspiración de nuestras primeras constituciones.

El segundo documento constitucional fue redactado por el Congreso de Chilpancingo, que en 1814, en plena guerra de independencia, se reunió a instancias de don José María Morelos y Pavón. Esta constitución, llamada *“Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana”*, es también conocida como Constitución de Apatzingán, por haberse promulgado en dicha población michoacana. En ella se consideró la necesidad de que los mexicanos disfrutaran de los derechos humanos que la monarquía española les negaba.

En 1821, al concluir la guerra de independencia, se realizaron varios intentos para dotar al país de un ordenamiento jurídico que lo organizara política y socialmente, entre los cuales se encuentran los siguientes documentos

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, Pág. 169.

constitucionales: los Tratados de Córdoba (1821), el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (1822) y el Acta Constitutiva de la Federación (1824).

Fue hasta 1824 cuando se promulgó la primera constitución del México independiente; sin embargo la inestabilidad que se vivía en el país no permitió su aplicación del todo, y en 1835 se crearon las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente, con lo que dio paso a que se elaboraran las llamadas Leyes Constitucionales de 1836, en cuyo artículo 2, “*Los derechos de los mexicanos*”<sup>3</sup>, encontramos el antecedente de nuestras actuales garantías individuales.

---

<sup>3</sup> “Artículo 2. Son derechos del mexicano:

*I. No poder ser preso sino por mandamiento de juez competente, dado por escrito y firmado, ni aprehendido, sino por disposición de las autoridades a quienes corresponda según la ley. Exceptúase el caso delito in fraganti, en el que cualquiera pueda ser aprehendido, y cualquiera pueda aprehenderle, presentándole desde luego a su juez o a otra autoridad pública;*

*II. No poder ser detenido más de tres días por autoridad ninguna política, sin ser entregados al fin de ellos, con los datos de su detención, a la autoridad judicial, ni por ésta más de diez días, sin proveer el auto motivado de prisión. Ambas autoridades serán responsables del abuso que hagan de los referidos términos;*

*III. No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella en todo ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública utilidad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si la tal circunstancia fuera calificada por el presidente y sus cuatro ministros en la capital, por el Gobierno y Junta departamental en los departamentos, y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia, caso de haberla.*

*La calificación dicha podrá ser reclamada por el interesado ante la Suprema Corte de Justicia en la capital, y en los departamentos ante el superior tribunal respectivo.*

*El reclamo suspenderá la ejecución hasta el fallo;*

*IV. No poderse catear sus casas y sus papeles, si no es en los casos y con los requisitos literalmente prevenidos en las leyes;*

*V. No poder ser juzgado ni sentenciado por comisión ni por otros tribunales que los establecidos en virtud de la Constitución, ni según otras leyes que las dictadas con anterioridad al hecho que se juzga;*

*VI. No podersele impedir la traslación de su persona y bienes a otro país, cuando le convenga, con tal de que no deje descubierta en la República responsabilidad de ningún género y satisfaga, por la extracción de los segundos, la cuota que establezcan las leyes;*

*VII. Poder imprimir y circular, sin necesidad de previa censura, sus ideas políticas. Por los abusos de este derecho, se castigará cualquiera que sea culpable en ellos, y así en esto como en todo lo demás, quedan*

Posteriormente, en 1843 se elaboraron las Bases de Organización Política de la República Mexicana, y en 1847, el Acta de Reformas, que restituyó la vigencia de la Constitución de 1824, con todas sus consecuencias legales.

En 1847 se elaboraron las Bases para la Administración de la República hasta la Promulgación de la Constitución, y en 1857 se elaboró una nueva constitución que tuvo vigencia en la época liberal, el porfiriato, y parte de la revolución mexicana, hasta que fue sustituida por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en la ciudad de Querétaro el 5 de febrero de 1917, misma que con muchas modificaciones, hasta la fecha rige en nuestro país.

Independientemente de las tendencias políticas que orientaron la elaboración de cada uno de estos documentos constitucionales en las distintas épocas de nuestra historia, una de las características de dichos documentos es que daban al país una forma específica de organización política, es decir la forma de gobierno que nuestra nación debería tener. Así mismo determinaban algunas obligaciones que los mexicanos deberían cumplir, y en las dos constituciones más recientes se garantizaron para todas las personas, una serie de derechos antes no contemplados, que se sustentaron en los principios de la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, y esencialmente en las necesidades del pueblo mexicano.

---

*estos abusos en la clase de delitos comunes; pero con respecto a las penas, los jueces no podrán excederse de las que imponen las leyes de imprenta, mientras tanto no se dicten otras en esta materia. “*

### 2.1.1 La Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.

Ahora bien, de los documentos constitucionales mencionados, ya desde la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, se hacía referencia a los extranjeros, así en el artículo 5, se establecía:

*“Artículo 5. Son españoles:*

*Primero: Todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las españas y los hijos de éstos.*

*Segundo: Los extranjeros que han obtenido de las Cortes carta de naturaleza.*

*Tercero: Los que sin ella lleven diez años de vecindad, ganada según la ley en cualquier pueblo de la monarquía.*

*Cuarto: Los libertos desde que adquieran la libertad en las Españes”.*

Por lo tanto, las personas que no se encontraban en los supuestos que se establecieron en el artículo citado, eran considerados extranjeros.

En la Constitución Política de la Monarquía Española se estableció que podía otorgarse a los extranjeros la calidad de ciudadano a través de la carta especial de ciudadano expedida por las Cortes, y con ello el extranjero podía gozar los derechos del español.<sup>4</sup> Los extranjeros no necesitaban una carta de naturalización que los convirtiera en españoles, para gozar de los derechos que se establecían a los ciudadanos, ya que se trataba de dos documentos

---

<sup>4</sup> TENA RAMÍREZ Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-2002*, Vigésima Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 2002., La Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, Artículo 19.

diferentes, uno que convertía al extranjero en español y otro que le daba la calidad de ciudadano.

No obstante lo anterior, existían restricciones para los extranjeros que se encontraban expresadas en la Constitución Política de la Monarquía Española, y si bien es cierto, al ser ciudadanos podían ejercer un empleo; sin embargo no podían ser elegidos como diputados de Cortes, ser individuos de la regencia, ser secretarios de despacho, ni ser parte del consejo de estado.<sup>5</sup>

### **2.1.2 Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814.**

En el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 1814, se estableció:

*“Artículo 7. La base de la representación nacional es la población compuesta de los naturales del país y de los extranjeros que se reputen ciudadanos”.*

Dentro de los derechos inherentes a los ciudadanos se encontraba el de elegir a sus representantes, por lo cual un extranjero en su calidad de ciudadano podía participar en ello.

Para que los extranjeros pudieran ser ciudadanos tenían que cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 14, en el que se disponía:

*“Los extranjeros radicados en este suelo, que profesaren la religión católica, apostólica, romana, y no se opongan a la libertad de la nación,*

---

<sup>5</sup> *Idem, Artículos 23, 96, 193, 223, 231.*

*se reputaran ciudadanos de ella, en virtud de carta de naturaleza que se les otorgará, y gozarán de los beneficios de la ley”.*

A diferencia de la Constitución Política de la Monarquía Española, en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sí se requería que el extranjero obtuviera carta de naturaleza para poder ser ciudadano. Al respecto estimamos que esto es lo correcto, ya que el ser nacional es un presupuesto para poder ser ciudadano.

### **2.1.3 Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822.**

En el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822, se hacía mención a los extranjeros en el artículo 7, en el que se establecía:

*“Son mexicanos, sin distinción de origen, todos los habitantes del imperio, que en consecuencia del glorioso grito de iguala han reconocido la independencia; y los extranjeros que vinieren en lo sucesivo, desde que con conocimiento y aprobación del gobierno se presenten al ayuntamiento del pueblo que elijan para su residencia y juren fidelidad al emperador y a las leyes”.*

Ese juramento constituía el requisito único para que cualquier extranjero obtuviera la nacionalidad mexicana. Además, el extranjero podía gozar del derecho de sufragio sin tener que adoptar la nacionalidad mexicana, ya que en el artículo 8 se disponía que:

*“Los extranjeros que hagan, o hayan hecho servicios importantes al imperio; los que puedan ser útiles por sus talentos, invenciones o industria, y los que formen grandes establecimientos, o adquieran*

*propiedad territorial por la que paguen contribución al estado, podrán ser admitidos al derecho del sufragio. El emperador concede este derecho informado del ayuntamiento respectivo, del ministro de relaciones y oyendo al consejo de estado”.*

Una restricción sí se estableció para todos los extranjeros: ningún extranjero podía ser tutor del emperador menor, aunque tuviera una carta de naturaleza.<sup>6</sup>

#### **2.1.4 La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.**

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 se alude a los extranjeros, en los siguientes términos:

*“Artículo 20. Los no nacidos en el territorio de la nación mexicana, para ser diputados deberán tener además de ocho años de vecindad en él, ocho mil pesos de bienes raíces en cualquier parte de la república, o una industria que les produzca mil pesos cada año”.*

De lo anterior podían exceptuarse los extranjeros que se ubicaran en lo establecido en el artículo 21 de dicha constitución, que dice:

*“Exceptúanse de lo anterior:*

*I. Los nacidos en cualquier otra parte de la América que en 1810 dependía de la España, y que no se hayan unido a otra nación, ni pertenezca en dependencia de aquélla, a quienes bastará tener tres años completos de vecindad en el territorio de la federación, y los requisitos del artículo 19.*

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822, *Artículo 37*.

*II. Los militares no nacidos en el territorio de la república que con las armas sostuvieron la independencia del país, a quienes bastará tener la vecindad de ocho años cumplidos en la nación, y los requisitos del artículo 19”.*

En atención a lo anterior, en el artículo 19<sup>7</sup> se establecían los requisitos generales para ser diputado, los cuales consistían en:

*“I. Tener al tiempo de la elección la edad de 25 años cumplidos.*

*II. Tener por lo menos dos años cumplidos de vecindad en el Estado que elige, o haber nacido en él, aunque esté avecindado en otro”.*

Por lo que respecta al concepto de extranjero, en esta constitución no se trató nada al respecto.

### **2.1.5 Bases Constitucionales Expedidas por el Congreso Constituyente de 1835.**

En las Bases Constitucionales Expedidas por el Congreso Constituyente en 1835, con relación a los extranjeros, sólo se estableció en su artículo segundo lo siguiente:

*“A todos los transeúntes, estantes y habitantes del territorio mexicano, mientras respeten la religión y las leyes del país, la nación les guardara y hará guardar los derechos que legítimamente les correspondan; el derecho de gentes y el internacional designarán cuales son los de los*

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

*extranjeros; una ley constitucional declarará los particulares al ciudadano mexicano”.*

De esto se interpreta que a los derechos que para los extranjeros establecían las leyes del país, se aumentaban los que designaran el derecho de gentes y el derecho internacional.

### **2.1.6 Leyes Constitucionales de 1836.**

En las Leyes Constitucionales de 1836, en su artículo primero se estableció quienes son mexicanos y, por exclusión, se determinó quienes son extranjeros, ya que dicho artículo dice:

*“Son mexicanos:*

*I. Los nacidos en el territorio de la República, de padre mexicano por nacimiento o por naturalización.*

*II. Los nacidos en país extranjero de padre mexicano por nacimiento, si al entrar en el derecho de disponer de sí, estuvieren ya radicados en la República o avisaren que resuelven hacerlo, y lo verificaren dentro del año después de haber dado el aviso.*

*III. Los nacidos en territorio extranjero de padre mexicano por naturalización, que no haya perdido esta cualidad, si practican lo prevenido en el párrafo anterior.*

*IV. Los nacidos en el territorio de la República de padre extranjero, que hayan permanecido en él hasta la época de disponer de sí, y dado al entrar en ella el referido aviso.*

*V. Los no nacidos en él, que estaban fijados en la República cuando ésta declaró su independencia, juraron la acta de ella y han continuado residiendo aquí.*

*VI. Los nacidos en territorio extranjero que, introducidos legalmente después de la independencia, hayan obtenido carta de naturalización, con los requisitos que prescriben las leyes”.*

Así, por exclusión, toda persona que no se ubicara dentro de alguno de los supuestos que se establecían en el artículo mencionado, se refutaba extranjero.

En el artículo 12 del mismo ordenamiento se estableció que:

*“Los extranjeros, introducidos legalmente en la República, gozan de todos los derechos naturales, y además los que se estipulen en los tratados, para los súbditos de sus respectivas naciones; y están obligados a respetar la religión, y sujetarse a las leyes del país en los casos que puedan corresponderles”.*

Con esto se dio una garantía a los extranjeros en cuanto a sus derechos y se estableció una obligación para ellos la cual consistía en respetar la religión y sujetarse a las leyes del país.

También se estableció una restricción para los extranjeros en cuanto al derecho de adquirir una propiedad en el país, dicha restricción se ubica en el artículo 13 de las Leyes Constitucionales, que a la letra dice:

*“El extranjero no puede adquirir en la República propiedad raíz, si no se ha naturalizado en ella, casarse con mexicana y se arreglare a lo demás que prescriba la ley relativa a estas adquisiciones. Tampoco podrá trasladar a otro país su propiedad mobiliaria, sino con los requisitos y pagando la cuota que establezcan las leyes”.*

*Las adquisiciones de colonizadores se sujetarán a las reglas especiales de colonización”.*

En las Leyes Constitucionales, se estableció también, que el dar o negar el pase a los extranjeros para introducirse a la República, y expeler de ella a los no naturalizados que le sean sospechosos, es una atribución del presidente de la república.<sup>8</sup>

### **2.1.7 Las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.**

En lo que se refiere a los extranjeros, en las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, en su artículo 10, se estableció que: *“Los extranjeros gozarán de los derechos que les concedan las leyes y sus respectivos tratados”.* Esto es, los extranjeros gozarían de los derechos que las leyes otorgaban a los mexicanos, atendiendo al principio de igualdad, pero por su calidad, se observarían también los principios y normas establecidas por el derecho internacional.

---

<sup>8</sup> *Ibidem*, Leyes Constitucionales de 1836, Artículo 17, fracción XXXIII.

Así mismo en el artículo 11 del mismo ordenamiento se encuentra una definición de mexicano, y como ya lo hemos comentado, el concepto de extranjero es por exclusión. En el artículo citado se establece:

*“Son mexicanos:*

*I. Todos los nacidos en cualquier punto del territorio de la República, y los que nacieren fuera de ella de padre mexicano.*

*II. Los que sin haber nacido en la República, se hallaban avecindados en ella en 1821 y no hubieren renunciado su calidad de mexicanos: los que siendo naturales de Centro-América cuando perteneció a la Nación Mexicana se hallaban en el territorio de ésta, y desde entonces han continuado residiendo en él.*

*III. Los extranjeros que hayan obtenido u obtuvieren carta de naturaleza conforme a las leyes”.*

Entonces, si un individuo no reunía los requisitos establecidos en el artículo citado, se consideraba extranjero.

En cuanto a otras formas de adquirir la nacionalidad mexicana, en las Bases Orgánicas de la República Mexicana, se estableció lo siguiente:

*“Artículo 12. Los nacidos en el territorio de la República de padre extranjero, y fuera de ella de padre mexicano que no estuviere en servicio de la República, para gozar de los derechos de mexicano, han de manifestar que así lo quieren. La ley designará el modo de verificar esta manifestación y la edad en que deba hacerse.*

*Artículo 13. A los extranjeros casados o que se casaren con mexicana, o que fueren empleados en servicio y utilidad de la República, o en los establecimientos industriales de ella, o que adquirieren bienes raíces en la misma, se les dará carta de naturaleza sin otro requisito, si la pidieren”.*

Dentro de las facultades que tenía el presidente de la república, se encontraba la de expeler de la república a los extranjeros no naturalizados, perniciosos a ella.<sup>9</sup>

### **2.1.8 Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.**

El antecedente inmediato de nuestra actual constitución, es la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, en la cual, a diferencia de las anteriores, se dedica la tercera sección del título primero a los extranjeros, y así, en el artículo 33 se estableció lo siguiente:

*“Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías otorgadas en la sección 1a, título 1, de la presente Constitución, salvo en todo caso la facultad que el gobierno tiene para expeler al extranjero pernicioso. Tienen obligación de contribuir para los gastos públicos de la manera que dispongan las leyes, y de obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, sujetándose a los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos que los que las leyes conceden a los mexicanos”.*

---

<sup>9</sup>, *Ibidem*, Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, Artículo 87, fracción XXIV.

Este artículo es muy similar al de nuestra actual constitución, ya que para definir a un extranjero, se estableció que son los que no tienen las calidades determinadas en el artículo 30, ahora bien, el texto de este último artículo dice:

*“Son mexicanos:*

*I. Todos los nacidos dentro o fuera del territorio de la República, de padres mexicanos.*

*II. Los extranjeros que se naturalicen conforme a las leyes de la federación.*

*III. Los extranjeros que adquieran bienes raíces en la República o tengan hijos mexicanos, siempre que no manifiesten la resolución de conservar su nacionalidad”.*

En resumen, ningún documento constitucional que ha tenido nuestro país, ha dado una definición clara de extranjero, por lo que, como ya comentamos, la definición que se puede obtener, es por exclusión, es decir, al establecerse quienes son mexicanos, las personas que no se ubican en esos supuestos, se consideran extranjeros.

#### **2.1.9 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.**

En nuestra actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tenemos el artículo 33 que hace referencia a los extranjeros, (artículo que ha sido de los pocos que no han sufrido ninguna reforma desde la publicación de dicha constitución), pero como dicho artículo alude al artículo 30 para

especificar quienes son extranjeros, hacemos mención que este último ha sufrido 5 reformas, mismas que enunciaremos a continuación.

En el texto original de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se estableció en su artículo 30 lo siguiente:

*“La calidad de mexicano se adquiere por nacimiento o por naturalización.*

*I. Son mexicanos por nacimiento, los hijos de padres mexicanos, nacidos dentro o fuera de la República, siempre que en este último caso los padres sean mexicanos por nacimiento. Se reputan mexicanos por nacimiento los que nazcan en la República, de padres extranjeros, si dentro del año siguiente a su mayor de edad manifiestan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, que optan por la nacionalidad mexicana y comprueban ante aquélla que han residido en el país los últimos seis años anteriores a dicha manifestación.*

*II. Son mexicanos por naturalización:*

*A. Los hijos que de padres extranjeros nazcan en el país, si optan por la nacionalidad mexicana en los términos que indica el inciso anterior, sin haber tenido la residencia que se expresa en el mismo.*

*B. Los que hubiesen residido en el país cinco años consecutivos, tengan modo honesto de vivir y obtengan carta de naturalización de la citada Secretaría de Relaciones.*

*C. Los indo latinos que se avvicinen en la República y manifiesten su deseo de adquirir la nacionalidad mexicana.*

*En los casos de estos incisos, la ley determinará la manera de comprobar los requisitos que en ellos se exigen”.*

Ahora bien, como ya se mencionó, esta versión original del artículo 30 constitucional, ha sufrido 5 reformas hasta la fecha, la primera de ellas se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el día 18 de enero de 1934, en la cual se modificó todo el contenido del artículo, y quedó de la forma siguiente:

*“Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.*

*A). Son mexicanos por nacimiento:*

*I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.*

*II. Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos, de padre mexicano y de madre extranjera, o de madre mexicana y padre desconocido.*

*III. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.*

*B). Son mexicanos por naturalización:*

*I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.*

*II. La mujer extranjera que contraiga matrimonio con mexicano y tenga o establezca su domicilio dentro del territorio nacional”.*

El 26 de diciembre de 1969 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un Decreto, por el cual se modificaba la fracción II del inciso A) del artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que quedara de la siguiente forma:

*“Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.*

*A). Son mexicanos por nacimiento:*

*I...*

*II. Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos; de padre mexicano o de madre mexicana”.*

Esta modificación sólo atendía a una mejor redacción de lo que se quería establecer ahí, es decir, no había un cambio sustancial en ella, como lo fue la reforma de 1934, que modificó todo el contenido.

Por decreto, publicado el 31 de diciembre de 1974, se reformó el artículo 30, apartado B), fracción II, de nuestra constitución, dicha reforma consistió en:

*“Artículo 30...*

*A)...*

*B)...*

*I...*

*II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional”.*

En esta reforma se incluyó al hombre extranjero que se casara con una mujer mexicana, esto dio una igualdad que no se había previsto.

La cuarta reforma que se hizo al artículo 30 constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 20 de marzo de 1997, consistió en que: “se reforma la fracción II, la fracción III se recorre y pasa a ser la IV y se adiciona una nueva fracción III, del apartado A) del artículo 30; se reforma la fracción II del apartado B) del artículo 30 ”, y quedó así:

*“Artículo 30...*

*A)...*

*I...*

*II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;*

*III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y*

*IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.*

*B)...*

*I...*

*II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley”.*

Así, con esta cuarta reforma se llegó al texto vigente del artículo 30 constitucional.

La quinta reforma, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de julio de 2004, modificó solamente al artículo segundo transitorio del artículo 30 de la Constitución, y no es de relevancia citarla en la presente tesis debido a que no tiene un contenido relacionado con lo tratado aquí.

La importancia de saber qué reformas ha sufrido el artículo 30 constitucional, radica en que cada vez que se reformó, cambió el concepto constitucional de extranjero, hasta llegar al que se tiene actualmente, del cual se habló en el capítulo primero de la presente tesis.

## **2.2 Desarrollo de normas relativas al aseguramiento de extranjeros**

A lo largo de la historia de nuestro México independiente se desarrollaron diversas normas de carácter migratorio, que son el antecedente de nuestra actual Ley General de Población y no obstante que en ninguna ley de orden migratorio se estableció el aseguramiento como tal, con excepción de la Ley General de Población de 1974 (versión original); éstas hacen referencia a aspectos que pueden ser objeto de análisis en relación al aseguramiento de extranjeros.

En la Ley de Expulsión de Españoles de 1827, se estableció que los españoles deberían salir del país en un plazo que el gobierno señalaría.<sup>10</sup> A este respecto podemos apreciar que el español se encontraba en libertad desde que el gobierno señalaba el plazo para abandonar el país, hasta que el español saliera, es decir, no estaba privado de su libertad en el tiempo que transcurriera en lo que salía del país. Si el español se encontraba insolvente para costear su viaje, el estado se obligaba a pagar el viaje de salida<sup>11</sup>, pero esto no implicaba privar de la libertad al español.

De igual forma, en la Ley sobre Expulsión de Españoles de 1829, se establecieron términos para que los españoles abandonaran el país, mismos que variaban de acuerdo a la ubicación geográfica de los territorios en donde se encontrarán<sup>12</sup>, así mismo, se estableció que si los españoles no abandonaban el país en el término establecido, serían acreedores a una pena de seis meses de prisión en una fortaleza y después embarcados.<sup>13</sup> Lo anterior no significaba que eran asegurados, sino que por motivo de su incumplimiento, eran sancionados, en otras palabras, se trataba de una pena y no de una medida de seguridad.

La ley anteriormente citada tuvo un reglamento en el que, en su artículo segundo se estableció que los individuos que eran expulsados debían dar aviso a los gobiernos de tránsito y del puerto en donde se embarcaran<sup>14</sup>, con esto se tenía un control de quienes eran los que salían del país, dando cumplimiento a la orden de expulsión.

---

<sup>10</sup>INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, *Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México*, 1821 -2002, Tercera Edición, México, 2002, Ley de Expulsión de Españoles de 1827, *Artículo 1*.

<sup>11</sup> *Idem*, *Artículo 12*.

<sup>12</sup> *Ibidem*, Reglamento de la Ley sobre Expulsión de Españoles de 1829, *Artículo 1*.

<sup>13</sup> *Idem*, *Artículo 5*.

<sup>14</sup> *Idem*.

Ahora bien, el antecedente más remoto del aseguramiento de extranjeros se encuentra en el artículo 20 de la Ley de Migración de 1926, en el que se estableció:

*“El individuo que inmigre al país con violación de las leyes que rigen la materia, después de pagar la multa o sufrir el arresto correspondiente será conducido al lugar que designa la Secretaría de Gobernación, para ser reembarcado en su oportunidad”.*

En la parte donde dice que será conducido al lugar que designa la Secretaría de Gobernación para su reembarque, da a entender que será asegurado, hasta que se pueda reembarcar, pero la interrogante aquí es cuánto tiempo implica *“en su oportunidad”*.

Otro antecedente del aseguramiento lo constituye el artículo 30 de la Ley de Migración de 1926, en el que se estableció lo siguiente:

*“... En caso de duda, los inmigrantes serán detenidos en observación, a costa propia o de las compañías navieras o ferrocarrileras, bajo la vigilancia de las autoridades de Migración, mientras se efectúen las averiguaciones del caso. Incumbe a los inmigrantes exhibir la prueba documental de tener buena conducta, así como alguna profesión, oficio o manera honesta de vivir”.*

El que se disponga que los extranjeros sean detenidos en observación mientras se verifique su legal estancia, constituye lo que actualmente es el aseguramiento de extranjeros, en el procedimiento de vigilancia del Instituto Nacional de Migración.

Un aspecto importante que pudiera dar solución parcial al aseguramiento, lo encontramos en la Ley General de Población de 1936, en su artículo 75, en el cual se estableció que:

*“Con excepción de los turistas en los términos de la presente Ley y de los transmigrantes y visitantes locales, todos los extranjeros que se internen al país deberán constituir fianza o depósito que garantice sus gastos de repatriación y el pago de las sanciones que pudieran imponérseles por violaciones a las disposiciones migratorias. Los inmigrados que hayan salido del país y regresen sin haber perdido sus derechos de tales, no estarán obligados a constituir dicha garantía”.*

Al ser requisito para entrar al país, el constituir fianza o depósito para garantizar su viaje de salida, se evitaría que el estado tuviera que sufragar los gastos de deportación o expulsión, y como consecuencia la efectuación de dicho viaje sería de forma casi inmediata.

El antecedente de las estaciones migratorias (lugar donde se asegura a los extranjeros), lo podemos encontrar en el artículo 74 de la Ley General de Población de 1947, que dice:

*“Se autorizará el desembarco provisional por un término máximo de treinta días, a los extranjeros que lleguen por puerto de mar carentes de algún requisito que no puedan satisfacer en el momento del examen, siempre que constituyan depósito o fianza suficiente para cubrir el pago de su viaje de regreso.*

*Esta franquicia no es extensiva a los que adolezcan de algún impedimento legal.*

*Se podrán establecer estaciones migratorias para la estancia provisional de estos extranjeros”.*

Con esto se estableció en donde serían privados de la libertad los extranjeros que carecieran de algún requisito, pero al haber una garantía de por medio, era voluntad del extranjero el estar asegurado, ya que en cualquier momento podía abandonar el país haciendo efectiva su garantía.

Por último, en la Ley General de Población de 1974 en su texto original, en el artículo 71 se estableció que:

*“La Secretaría de Gobernación establecerá estaciones migratorias en los lugares de la República que estime conveniente para alojar en las mismas, como medidas de aseguramiento, si así lo estima pertinente, a los extranjeros cuya internación se haya autorizado en forma provisional, así como a aquéllos que deben ser expulsados”.*

Lo anterior constituye una regulación jurídica para el aseguramiento, ya que se establece el lugar en donde permanecerán asegurados los extranjeros, así como el supuesto para ello.

### **2.3 Antecedentes de la Ley General de Población.**

La creación de la Ley General de Población atendió a los fenómenos que implica el crecimiento de la población en México, tomando en cuenta que la población es un factor integral del desarrollo económico, social y cultural de nuestro país, y por esa razón, se debe regular jurídicamente la migración y emigración.

Dicha regulación se debe de efectuar en razón de las fuentes de empleo y los ingresos que se pueden obtener de los extranjeros, pero también se deben observar los aspectos negativos que pudieren afectar el desarrollo del país. Es por ello que la migración se ha regulado jurídicamente a través de diversas leyes que constituyen los antecedentes jurídicos de la Ley General de Población.

La Ley General de Población vigente en nuestro país fue publicada el 7 de enero de 1974 en el *Diario Oficial de la Federación*, y a partir de ese año, ha sufrido diversas reformas que han conformado el texto de la actual Ley General de Población.

Una de las reformas de mayor importancia fue la de implementar un apartado denominado *del procedimiento de verificación y vigilancia*.

De manera enunciativa las normas que forman el antecedente de nuestra Ley General de Población vigente, son las siguientes:

1. Ley de Expulsión de Españoles de 1827.
2. Ley sobre Expulsión de Españoles de 1829.
3. Reglamento de Ley de Expulsión de Españoles de 1829.
4. Ley sobre la Expulsión de Extranjeros no Naturalizados de 1832.
5. Decreto de Gobierno: Derechos y Obligaciones de Mexicanos, 1842.
6. Decreto de Gobierno: Naturalización de Extranjeros, 1846.
7. Decreto de Gobierno: Extranjería y Nacionalidad, 1854.
8. Decreto de Gobierno: Pasaportes, 1854.
9. Ley de Matriculación de Extranjeros, 1861.

10. Ley de Extranjería y Naturalización de 1886.
11. Ley de Inmigración de 1909.
12. Ley de Migración de 1926.
13. Ley de Migración de 1930.
14. Ley General de Población de 1936.
15. Ley General de Población de 1947.
16. Ley General de Población de 1974 (texto original).

Estas leyes han atendido a la migración y emigración de nuestro país y debido a los cambios sociales y económicos que se presentaron a lo largo de nuestra historia, los legisladores tuvieron que crear nuevas leyes que derogaban las anteriores, ya que el fenómeno de la población fue aumentando y la regulación que se tenía en esa época se volvía insuficiente a los pocos años.

#### **2.4 Antecedentes del Reglamento de la Ley General de Población.**

Desde las primeras legislaciones migratorias, se necesitó un reglamento que tuviera la función de completar o bien ser más específico, en lo que se ordenaba en las leyes expedidas.

A través de los años, cada ley que se expedía en materia migratoria tuvo su reglamento y no iba a ser la excepción nuestra Ley General de Población vigente, pero cabe decir que en muchas ocasiones, cuando entraba en vigor una nueva ley, ésta se complementaba con el reglamento de la ley anterior, y posteriormente se creaba un reglamento que se adecuara a la ley nueva.

El Reglamento de la Ley General de Población ha tenido como antecedentes, los reglamentos que a continuación citaremos:

I. El Reglamento a la Ley General de Población del 31 de agosto de 1992.

II. El Reglamento a la Ley General de Población del 17 de noviembre de 1976.

III. El Reglamento a la Ley General de Población del 27 de abril de 1962.

Las fechas de los reglamentos citados corresponden a sus publicaciones en el *Diario Oficial de la Federación*.

Los antecedentes citados del Reglamento de la Ley General de Población corresponden a los que han reglado la actual Ley General de Población, publicada en 1974; pero independientemente de ello, han existido otros que han reglamentado las leyes que conforman los antecedentes de la Ley General de Población.

Por último, el Reglamento de la Ley General de Población que está vigente en nuestros días, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 14 de abril del año 2000.

## **2.5 Antecedentes del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.**

El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, tiene el objeto de regular las funciones y atribuciones de la Secretaría de Gobernación, así como su organización. Dicho Reglamento se derivó de las atribuciones que se le confieren a la Secretaría de Gobernación en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El primer Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el seis de julio de 1977, y fue hasta entonces cuando la Dirección General de Servicios Migratorios tuvo a su cargo las funciones que realizaban las Oficinas de Población en la República, dependientes de la Dirección General de Población, con fundamento en el artículo tercero transitorio de dicho reglamento, en el cual se establecía lo siguiente:

*“Las Delegaciones de Servicios Migratorios dependientes de la Dirección General de Servicios Migratorios tendrán a su cargo las funciones que han venido realizando las Oficinas de Población en la República dependientes de la Dirección General de Población”.*

Fue entonces cuando la Dirección General de Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación se empezó a encargar de los asuntos migratorios.

Posteriormente, se expidieron diversos reglamentos para la Secretaría de Gobernación, mismos que a continuación mencionaremos:

- I. El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, del 14 de junio de 1984.
- II. El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, del 21 de agosto de 1985.
- III. El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, del 13 de febrero de 1989.
- IV. El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, del 31 de agosto de 1998.

Estos reglamentos, han constituido los antecedentes del actual y vigente Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado el día 30 de julio del año 2002, el cual es de gran importancia, dado que ahí están contenidas las facultades de las que goza el Instituto Nacional de Migración, dentro de las cuales se encuentra la del aseguramiento de extranjeros.

## **2.6 Antecedentes del Instituto Nacional de Migración.**

### **2.6.1 Generalidades de su creación.**

Los servicios migratorios, antes del 19 de octubre de 1993, estaban a cargo de la Dirección General de Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación, en virtud de la facultad que se le había otorgado en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado el 6 de julio de 1977.

Las atribuciones que tenía la Dirección General de Servicios Migratorios estaban contenidas en los diversos reglamentos de la Secretaría de Gobernación que fueron expedidos con anterioridad a 1993.

Sin embargo, el 19 de octubre de 1993, se publicó el decreto por el cual se crea el Instituto Nacional de Migración como órgano técnico desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación, el cual tendría las facultades y atribuciones que en materia migratoria correspondieran.

En vista de la creación del Instituto Nacional de Migración, se reformó el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, desapareciendo así la Dirección General de Servicios Migratorios como unidad administrativa de esta dependencia, según el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el mismo 19 de octubre de 1993.

Dado lo anterior, la atención de los asuntos en materia migratoria corresponde al Secretario de Gobernación, al Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, y al Instituto Nacional de Migración, pero prácticamente el ejercicio de las facultades y el cumplimiento de los deberes relacionados con la materia migratoria que la Ley General de Población y su Reglamento señalan a la Secretaría de Gobernación, las ejerce directamente el Instituto Nacional de Migración.

### **2.6.2 Legislación que permitió su existencia.**

Definitivamente la creación del Instituto Nacional de Migración se debe al decreto que lo creó, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de octubre de 1993. Dicho decreto consistió en 16 artículos, de los cuales haremos una descripción de lo que se estableció en ellos.

En su artículo 1 se dispuso la creación del Instituto Nacional de Migración, mientras que en su artículo 2 se alude a su objeto; en el artículo 3, se establecieron sus atribuciones en general; y en el artículo 4 su integración. Respecto a la integración de un consejo, en el artículo 5 se hace referencia a ello; y del Comisionado y sus atribuciones tratan los artículos 6 y 7.

Así mismo de las atribuciones del Coordinador de Supervisión y Control Operativo del Instituto; de la Coordinación de Regulación de Estancia; de la Coordinación Jurídica y de Control de Inmigración; de la Coordinación de Planeación e Investigación; de la Coordinación de Relaciones Interinstitucionales; de la Dirección de Administración; y de las Delegaciones Regionales, se tratan los artículos del 8 al 14.

En el artículo 15 se estableció el funcionamiento y objeto de las estaciones migratorias; y por último, en el artículo 16 se habla del régimen laboral de los servidores públicos del Instituto.

Posteriormente, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 31 de agosto de 1998, se estableció una sección dedicada al Instituto Nacional de Migración, en la cual se regularían sus atribuciones y organización.

A la fecha, la regulación jurídica del Instituto Nacional de Migración se encuentra en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado el 30 de julio de 2002.

# **CAPÍTULO III**

## **Legislación Mexicana** **Vigente en Materia de** **Aseguramiento de** **Extranjeros**

### **3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

En el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con referencia a los extranjeros, se dispone:

*“Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.*

*Los extranjeros no podrán, de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país”.*

Así, primeramente, por exclusión, se establece el concepto de extranjeros: *Los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30<sup>1</sup> de la propia Constitución;* artículo en el que previamente se estatuyen las circunstancias y

---

<sup>1</sup> **Artículo 30.** La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

**A.** Son mexicanos por nacimiento:

- I. Los que nazcan en el territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.
- II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;
- III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y
- IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

**B.** Son mexicanos por naturalización:

- I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización.
- II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.

requisitos para la obtención de la nacionalidad mexicana, ya sea por nacimiento y por naturalización.

En seguida, en el referido artículo 33 constitucional se establece la regla general de que: *Los extranjeros tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la Constitución*; con lo cual, los extranjeros no están excluidos de las *garantías individuales* instituidas en los artículos 1º al 29 de nuestra Constitución Política. Y esto es acorde con lo previamente dispuesto en el artículo 1º constitucional, en el sentido de que: *“En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución...”*.

*“El alcance de este precepto jurídico abarca a todas las personas, sean nacionales o extranjeras, físicas o jurídicas, mientras se encuentren localizadas físicamente dentro del territorio de la república mexicana. En otras palabras, el precepto protege a todos los gobernados, que son todos los entes susceptibles de ser afectados en su esfera jurídica por un acto de autoridad”*.<sup>2</sup>

Sin embargo, en el propio artículo 33 constitucional se disponen dos excepciones a esa regla general de otorgamiento a los extranjeros de las *garantías individuales*.

Una de esas excepciones es que: *El Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente*. Y por consecuencia, ante el ejercicio de esa facultad, no podrá válidamente reclamarse violación a la *garantía de audiencia* establecida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el

---

<sup>2</sup> RANGEL SOLORZANO Salvador, LARA SOLIS Karla Maria, *Guía del extranjero*, Editorial Oxford, México 1999, Pág. 5.

sentido de que se esté haciendo abandonar el territorio nacional a uno o varios extranjeros sin que para ello se haya instaurado o tramitado *un juicio previo*; porque, tal garantía, por excepción no se otorga a los extranjeros. Pero esa facultad que constitucionalmente se otorga al Poder Ejecutivo de la Federación, únicamente es para que la pueda ejercitar *sin juicio previo*, y no para que la pueda realizar en forma arbitraria, ya que todo acto de autoridad, sin excepción alguna, debe ser emitido o realizado por autoridad competente, y debidamente fundado y motivado, como se dispone en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que:

*“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.*

*“Ese precepto comprende genéricamente la seguridad jurídica en cuanto en su párrafo inicial prescribe como regla, que cualesquiera molestias, de toda clase, a la persona, la familia, el domicilio, los papeles y las posesiones, deben provenir de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento”.*<sup>3</sup>

Así, consideramos que, aún cuando el Ejecutivo de la Unión tiene la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de *juicio previo*, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente. Tal facultad debe ejercitarse por el Ejecutivo Federal de manera fundada y motivada, respetando la garantía establecida en el artículo 16º constitucional.

Si por el contrario, se ejerce dicha facultad por una autoridad incompetente, o de manera arbitraria, sin fundamento ni motivación, el juicio de amparo que

---

<sup>3</sup> BAZDRESCH Luis, *Garantías Constitucionales*, Quinta Edición, Editorial Trillas, México 2002, Pág. 164.

promuevan los extranjeros sería legalmente procedente. Una cosa es que la referida facultad pueda ser ejercitada sin necesidad de *previo juicio*, y otra que pueda ejercitarse arbitrariamente, sin fundamento ni motivación.

Así mismo, si el acto de detención o aseguramiento de los extranjeros para hacerlos abandonar el territorio nacional, se realiza por una autoridad incompetente, o de manera arbitraria, sin fundamento ni motivación, el juicio de amparo sería legalmente procedente.

La otra excepción a la regla general de otorgamiento a los extranjeros de las garantías individuales, es que: *Los extranjeros no podrán, de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.* Lo cual está en concordancia con lo dispuesto en el artículo 8º constitucional, en el sentido de que: *En materia política sólo podrán hacer uso del derecho de petición los ciudadanos de la República;* calidad de ciudadanos que no tienen los extranjeros, y por ello el derecho de petición les está restringido, en el sentido de que no pueden ejercerlo en materia política.

Por otra parte, el derecho de libre tránsito establecido como *garantía* en el artículo 11 constitucional, está subordinado, respecto de los extranjeros, *“a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.* Como un ejemplo de una limitante de inmigración tenemos que para que el extranjero pueda ingresar legalmente a territorio nacional, debe cumplir con los requisitos que se han establecido para el otorgamiento de la característica migratoria bajo la cual se internara, limitante que no es aplicable a un nacional.

Y sobre los extranjeros perniciosos los cuales son todos aquellos cuya estancia causa un daño, o bien son nocivos o peligrosos para la nación, su limitante la

encontramos en el artículo 33 constitucional y radica en la facultad del Ejecutivo, de expulsarlos del país sin necesidad de juicio previo.

En conclusión, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por regla general, otorga a los extranjeros las garantías individuales que la misma establece, con las únicas excepciones, limitaciones y restricciones que en la propia Constitución se mencionan. Y cuando alguna o algunas de esas garantías son violadas por acto o actos de autoridad en perjuicio de uno o varios extranjeros, es procedente el juicio de amparo, como medio legal para reclamar la violación de garantías, y hacer que la autoridad ajuste sus actos a la legalidad constitucional.

### **3.2 Ley General de Población.**

La Ley General de Población es el ordenamiento jurídico que regula los distintos fenómenos que afectan a la población, y tiene el propósito de resolver lo referente a la internación de los extranjeros, cuyo desempeño de actividades pueden ser benéficas para nuestra nación.

La facultad de asegurar a un extranjero, de forma general, la podemos interpretar del artículo 7, fracción III y IV, de la Ley General de Población, en la que se ha establecido que:

*“Artículo 7. Por lo que se refiere a los asuntos de orden migratorio a la Secretaría de Gobernación corresponde:*

*I - II...*

*III. Aplicar esta Ley y su Reglamento; y*

*IV. Las demás facultades que le confieran esta Ley y su Reglamento, así como otras disposiciones legales o reglamentarias”.*

La interpretación radica en que, tanto en la Ley General de Población, así como en su Reglamento, se ha previsto el aseguramiento de extranjeros como medida de seguridad, por tanto, en concordancia con el artículo referido, tal acción le corresponde a la Secretaría de Gobernación, pero debido a la delegación de facultades que en materia migratoria ha hecho para el Instituto Nacional de Migración, es este último el órgano facultado para aplicar el aseguramiento.

El aseguramiento de extranjeros se desprende de la revisión que hace la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional de Migración, dicha revisión se puede realizar en diversos puntos fijos, tales como aeropuertos, puertos marítimos y fronteras, pero independientemente se pueden realizar diligencias que, de conformidad con el artículo 151 de la Ley General de Población, son las siguientes:

- I. Visitas de verificación;
- II. Comparecencia del extranjero ante la autoridad migratoria;
- III. Recepción y desahogo de denuncias y testimonios;
- IV. Solicitud de informes;
- V. Revisión migratoria en rutas o puntos provisionales distintos a los establecidos, y
- VI. Obtención de los demás elementos de convicción necesarios para la aplicación de esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones administrativas procedentes.

Cabe mencionar que en el primer párrafo del artículo citado de la Ley General de Población, se faculta también a la Policía Federal Preventiva para realizar las diligencias antes mencionadas.

Todas estas diligencias tienen el objeto de verificar la legal estancia de los extranjeros en nuestro país.

El aseguramiento como tal lo encontramos en el artículo 152 del mismo ordenamiento, en el cual se ha dispuesto lo siguiente:

*“Si con motivo de la verificación se desprende alguna infracción a lo dispuesto en la Ley, su Reglamento o demás disposiciones aplicables que amerite la expulsión del extranjero, el personal autorizado podrá llevar a cabo su aseguramiento”.*

Dado lo anterior, el aseguramiento de extranjeros se deriva de un procedimiento de verificación que realiza el Instituto Nacional de Migración, cuando en dicho procedimiento se ha encontrado que el extranjero cometió una infracción a los ordenamientos legales en materia migratoria.

Respecto a las estaciones migratorias, en el artículo 71 de la Ley General de Población se ha dispuesto lo siguiente:

*“La Secretaría de Gobernación establecerá estaciones migratorias en los lugares de la República que estime conveniente para alojar en las mismas, como medidas de aseguramiento, si así lo estima pertinente, a los extranjeros cuya internación se haya autorizado en forma provisional, así como a aquéllos que deben ser expulsados.”*

De este artículo, podemos decir que el aseguramiento no es exclusivo para aquellos extranjeros que deban ser expulsados del país, sino que también será para aquéllos que su estancia en el país sea provisional.

Indudablemente, pueden existir muchas hipótesis para que un extranjero sea internado en el país de forma provisional, y es ahí donde radica la facultad discrecional que tiene la autoridad sobre si se admite o no a un extranjero, atendiendo a las circunstancias particulares de cada caso.

Por último, en el artículo 145 de la Ley General de Población se ha dispuesto que los trámites de internación, estancia y salida de los extranjeros, así como de los permisos que se soliciten al Servicio de Migración, se regirán en forma supletoria, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, por lo tanto dicha ley será objeto de análisis del presente capítulo.

### **3.3 Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.**

El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación tiene por objeto la regulación en el ámbito de competencia y organización de la Secretaría de Gobernación como dependencia del Poder Ejecutivo Federal.

Como primer aspecto vamos a analizar como se derivó la competencia que tiene el Instituto Nacional de Migración en relación a los asuntos de carácter migratorio, en específico del aseguramiento de extranjeros.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se estableció que las Secretarías de Estado son dependencia del Poder Ejecutivo<sup>4</sup>, y dentro de

---

<sup>4</sup> Artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

dichas secretarías se encuentra la de Gobernación<sup>5</sup>, la cual, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27, fracción XXXII, de la ley citada, le corresponde el despacho de los asuntos que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Por lo tanto, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación se ha establecido que la Secretaría de Gobernación se podrá auxiliar de los órganos administrativos desconcentrados mismos que tendrán las competencias y las facultades que el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación les otorga.<sup>6</sup>

En el artículo 36, fracción V, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, se ha establecido que como órgano administrativo desconcentrado dependiente de la Secretaría de Gobernación, está el Instituto Nacional de Migración.

Ahora bien, el artículo 55 del citado Reglamento establece que: *“El Instituto Nacional de Migración es un órgano técnico desconcentrado que tiene por objeto la planeación, ejecución, control, supervisión y evaluación de los servicios migratorios, así como el ejercicio de la coordinación con las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que concurren en la atención y solución de los asuntos relacionados con la materia”*.

Dado lo anterior, el Instituto Nacional de Migración ejercerá las facultades que la Ley General de Población y su Reglamento confieren a la Secretaría de Gobernación, en materia migratoria.

---

<sup>5</sup> Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>6</sup> Artículos 2 y 35 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

Las atribuciones de las que el Instituto Nacional de Migración goza para poder asegurar a un extranjero, están contenidas en el artículo 57 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, en el cual se establece que:

*“A fin de alcanzar sus objetivos, el Instituto tiene las siguientes atribuciones:*

*I. - XVIII. ...*

*XIX. Asegurar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados provisionalmente para tal fin, a los extranjeros que violen la Ley General de Población, cuando el caso lo amerite;*

*XX – XXXI ...”*

En atención a la organización del Instituto Nacional de Migración, en el artículo 58, párrafo segundo, se ha determinado que:

*“Como unidades de apoyo al Comisionado, se establecen las coordinaciones de Regulación Migratoria; de Control y Verificación Migratoria; de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales; de Delegaciones; Jurídica; de Planeación e Investigación, y de Administración, así como las delegaciones regionales”.*

De las anteriores, la unidad encargada de realizar el aseguramiento de extranjero, es la Coordinación de Control y Verificación Migratoria, la cual, dentro de sus atribuciones tiene la de *“vigilar el cumplimiento de la legislación aplicable en materia de migración por parte de los extranjeros que se internen, salgan o permanezcan en el país; aplicar las sanciones, expulsiones y otras*

*medidas que procedan a los extranjeros que incumplan las disposiciones, y asegurar en las estaciones migratorias a los extranjeros que lo ameriten*”.<sup>7</sup>

Las estaciones migratorias, como ya se ha mencionado, son el lugar en donde se asegura a los extranjeros, y la regulación jurídica que el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación otorga en este sentido, se encuentra contenida en su artículo 71, en el cual se establece que:

*“Las estaciones migratorias son las instalaciones físicas a cargo del Instituto Nacional de Migración, para el aseguramiento de extranjeros que, en los términos de las disposiciones legales aplicables, se encuentren ilegalmente en el territorio nacional”.*

No obstante lo anterior, el comisionado del Instituto Nacional de Migración tiene la facultad de: *“Dirigir los servicios migratorios, las estaciones migratorias y la Unidad de Verificación y Vigilancia”*<sup>8</sup>. De igual modo la Coordinación de Control y Verificación Migratoria tiene la atribución de: *“Coordinar, supervisar y evaluar la aplicación de las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias, en lo relativo al ingreso, estancia y disciplina de los extranjeros asegurados”*.<sup>9</sup>

En resumen, en el citado Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, se regulan aspectos de competencia en relación al aseguramiento de extranjeros, el aseguramiento como tal, así como de las estaciones migratorias.

---

<sup>7</sup> Artículo 64, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

<sup>8</sup> Artículo 62, fracción II del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

<sup>9</sup> Ibidem, Artículo 64, fracción III.

### **3.4 Reglamento de la Ley General de Población.**

El Reglamento a la Ley General de Población tiene por objeto regular, de acuerdo con dicha ley, la aplicación de la política nacional de población; la entrada y salida de personas al país, así como las actividades de los extranjeros durante su estancia en territorio nacional.

Al igual que en los ordenamientos ya analizados, en el Reglamento a la Ley General de Población se ha dispuesto que la Secretaría de Gobernación sea la encargada de organizar y coordinar los servicios de población en materia migratoria.<sup>10</sup>

Así mismo en el Reglamento citado encontramos que los servicios del orden migratorio que presta la Secretaría de Gobernación se dividen de la siguiente manera:

I. Interior, integrado por los servidores públicos del Instituto adscritos a oficinas centrales y a las delegaciones, puertos marítimos, fronterizos y aeropuertos con tránsito internacional, y

II. Exterior, integrado por los servidores públicos del Gobierno Mexicano adscritos en el extranjero y facultados para ejercer funciones consulares.<sup>11</sup>

En virtud de que el aseguramiento de extranjeros es un asunto del derecho interno, éste se ubica en el servicio interior, además de que es ahí donde figura el Instituto Nacional de Migración, que es la autoridad encargada del aseguramiento de extranjeros.

---

<sup>10</sup> Artículo 89.

<sup>11</sup> Artículo 90.

Ahora bien, en el capítulo sexto del Reglamento de la Ley General de Población se hace referencia al Instituto Nacional de Migración, dentro del cual se ha establecido que tiene como objetivo ejercer las atribuciones de control y verificación migratoria en territorio nacional con apego a la Ley, ese Reglamento y demás disposiciones aplicables.<sup>12</sup> Por lo tanto el Instituto debe realizar las verificaciones necesarias para comprobar la legal estancia de los extranjeros en nuestro país.

Así también, *“el Instituto tendrá las funciones, facultades, atribuciones y la organización administrativa que el Reglamento Interior de la Secretaría y demás disposiciones en la materia le señalen”*, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 de dicho reglamento.

En consecuencia el Instituto Nacional de Migración puede asegurar a un extranjero, debido a que el aseguramiento está previsto en las leyes del orden migratorio, y se le faculta para realizarlo.

Como ya se ha mencionado, el aseguramiento de un extranjero se deriva de un procedimiento de verificación y vigilancia, y es en el referido reglamento donde se ha regulado más a fondo dicho procedimiento.

Las autoridades que tienen las facultades para realizar las funciones de verificación y vigilancia sobre los extranjeros en todo el país, son: el personal de los servicios migratorios (funcionarios del Instituto Nacional de Migración), y la Policía Federal Preventiva, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 195 del Reglamento de la Ley General de Población.

El procedimiento de verificación tiene su regulación en el artículo 196 del reglamento antes mencionado, que dice:

---

<sup>12</sup> Artículo 134, fracción II.

*“El procedimiento de verificación migratoria se sujetará a lo siguiente:*

*I. El servidor público que realice la verificación que corresponda, deberá contar con un oficio de comisión, el cual hará constar el objeto del acto de verificación, el lugar donde éste va a efectuarse y el nombre de la persona a la que va dirigido, en el caso de que se disponga de éste, fecha, fundamento legal, así como el nombre, firma y cargo del servidor público que lo expide y del que la realizará.*

*A petición expresa del Instituto, la Policía Federal Preventiva realizará labores de vigilancia en lugares específicos;*

*II. El personal comisionado deberá identificarse ante el extranjero o extranjera, o la persona ante quien se realice la verificación, con la credencial que lo acredite como servidor público del Instituto y, en su caso, de la Policía Federal Preventiva, ambas de la Secretaría, y*

*III. De toda visita de verificación se levantará acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por la persona con quien se hubiere entendido la diligencia o por quien la practique si aquélla se hubiere negado a proponerlos; de la misma se dejará copia a la persona con quien se entendió la diligencia, aunque se hubiere negado a firmar, lo que no afectará la validez de la diligencia ni del documento de que se trate, siempre y cuando el verificador haga constar tal circunstancia en el acta”.*

Estos son los requisitos que debe cubrir la autoridad para realizar un procedimiento de verificación, sino lo hiciera así, el acto de autoridad no tendría validez, y pudiera ser impugnado administrativamente. No obstante lo anterior

independientemente de lo establecido en el artículo citado, la autoridad debe observar también lo dispuesto en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se ha dispuesto las formalidades que debe cubrir la autoridad para realizar un acto de molestia.

Posteriormente al acto de verificación, dependiendo de su resultado, la autoridad podrá solicitar la comparecencia del extranjero, en tal caso se le enviara el citatorio correspondiente, con el objeto de que el extranjero se presente ante aquella, la cual deberá levantar un acta administrativa de la comparecencia.<sup>13</sup>

No obstante lo anterior, la autoridad administrativa, podrá citar al extranjero a comparecer ante ella cuando así lo estime pertinente, con el objeto de desahogar una diligencia de carácter migratorio, es decir para iniciar un procedimiento migratorio.<sup>14</sup>

En cuanto al aseguramiento como tal, en el Reglamento de la Ley General de Población se establece que:

*“Artículo 199. Cuando del resultado del acto de verificación migratoria se sorprenda o encuentre a cualquier persona extranjera incurriendo en alguna infracción a lo dispuesto en la Ley, el presente Reglamento o demás disposiciones aplicables que amerite su expulsión, el servidor público respectivo deberá llevar a cabo su aseguramiento, poniéndola de inmediato a disposición de la autoridad competente, para que ésta proceda en los términos previstos por la Ley e informe a sus superiores.”*

---

<sup>13</sup> Artículo 197 del Reglamento de la Ley General de Población.

<sup>14</sup> *Idem*, Artículo 203.

De lo anterior podemos decir que el servidor público que asegura y pone a disposición al extranjero, puede ser de la Policía Federal Preventiva o bien alguna autoridad del Instituto Nacional de Migración. Por lo que se refiere a la autoridad competente, ésta es la Coordinación de Verificación y Vigilancia.

Independientemente de lo anterior, existe un supuesto en el que se puede realizar un aseguramiento sin que éste se derive de un procedimiento de verificación, esto sucede cuando un extranjero ha cumplido una sentencia judicial en materia penal, es decir, cuando va a salir en libertad el extranjero, la autoridad que corresponda deberá comunicarlo de inmediato al Instituto Nacional de Migración y poner al extranjero o extranjera a disposición de las autoridades migratorias para que resuelvan lo conducente, respecto de su situación migratoria.<sup>15</sup> Por lo tanto, en lo que la autoridad migratoria resuelve la situación del extranjero, éste se encuentra asegurado.

En relación a las autoridades facultadas para poner a disposición de la autoridad migratoria a un extranjero que no acredite su legal estancia en nuestro país, se ha establecido que:

*“Artículo 201. Las autoridades de la República a que se refiere el artículo 67<sup>16</sup> de la Ley, están obligadas a poner de inmediato a disposición de la Secretaría, a los extranjeros que no acrediten su legal estancia en el país. En caso de incumplimiento se aplicará la sanción prevista por el artículo 114 de la Ley”.<sup>17</sup>*

Es de llamar la atención, la generalización en cuanto a las autoridades que se refieren en este artículo, ya que no todas tienen capacidad material para poner

---

<sup>15</sup> *Idem*, Artículo 202.

<sup>16</sup> Artículo 67 de la Ley General de Población: Las autoridades de la República, sean federales, locales o municipales, así como los notarios públicos, los que sustituyan a éstos o hagan sus veces y los corredores de comercio,...

<sup>17</sup> Reglamento de la Ley General de Población.

a disposición a un extranjero que no acredite su legal estancia, por lo tanto las únicas autoridades capaces de realizar dicho acto, son aquellas que gozan de la fuerza pública.

El Instituto Nacional de Migración puede recibir denuncias de conformidad con lo dispuesto por el artículo 204 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, que dice:

*“La autoridad migratoria recibirá las denuncias que se le presenten en forma verbal o por escrito, mismas que deberán contener el nombre del denunciante, nacionalidad, domicilio y una relación sucinta de los hechos; debiendo acompañar las pruebas con que se cuenta”.*

Entendemos que las denuncias son presentadas en relación a la ilegal estancia de un determinado extranjero; y cuando se presenta dicha denuncia se inicia un procedimiento de verificación, del cual, su resultado se deberá informar al denunciante.<sup>18</sup>

En razón del lugar en donde serán ubicados los extranjeros asegurados, en el artículo 207 del Reglamento a la Ley General de Población, se ha establecido que:

*“Cuando, en términos del artículo 152 de la Ley <sup>19</sup>, se asegure a un extranjero o extranjera, el asegurado será puesto de inmediato a disposición del responsable de la estación migratoria, quien lo comunicará por escrito a sus superiores jerárquicos”.*

---

<sup>18</sup> *Idem*, Artículo 205.

<sup>19</sup> Artículo 152 de la Ley General de Población: Si con motivo de la verificación se desprende alguna infracción a lo dispuesto en la Ley, su Reglamento o demás disposiciones aplicables que amerite la expulsión del extranjero, el personal autorizado podrá llevar a cabo su aseguramiento.

Entonces, los asegurados deben ser puestos a disposición del responsable de la estación migratoria. Un extranjero se considera asegurado desde el momento en que la autoridad migratoria le priva de la libertad y ya en su calidad de asegurado, será puesto a disposición en la estación migratoria correspondiente. Siguiendo la regulación referente a las estaciones migratorias, en el artículo 94 del reglamento citado, se ha dispuesto que:

*“La Secretaría podrá establecer o habilitar, en los lugares que considere adecuados, estaciones migratorias para la estancia provisional de los extranjeros y extranjeras carentes de algún requisito migratorio que no puedan satisfacer en el momento de la revisión de la documentación, o para alojar, como medida de aseguramiento, a los extranjeros y extranjeras que deban ser expulsados. En aquellos lugares en que la Secretaría no tenga establecidas estaciones migratorias, se considerarán habilitados locales de detención preventiva para el aseguramiento de los extranjeros que deban ser expulsados.*

*En ningún caso podrá habilitarse para este fin a los centros de reclusión para sentenciados”.*

En el artículo citado tenemos que la función de una estación migratoria es, por un lado, dar estancia provisional a los extranjeros, y por otro lado, alojar a los extranjeros que deban ser expulsados.

Así mismo encontramos que la Secretaría de Gobernación podrá establecer o habilitar estaciones migratorias, para lo cual, en aquellos lugares donde no hay estaciones migratorias se habilitan los locales destinados a la detención preventiva, pero en ningún caso, la secretaria podrá habilitar como estaciones migratorias los centros de reclusión para sentenciados, es decir las penitenciarias.

En síntesis: *“las estaciones migratorias son las instalaciones físicas a cargo del Instituto, para el aseguramiento de extranjeros en los términos que señala la Ley”*.<sup>20</sup>

Ahora bien, *“El Secretario expedirá las disposiciones administrativas que regirán las mismas, las cuales preverán, cuando menos, lo relativo a los siguientes aspectos:*

*I. Objeto del aseguramiento;*

*II. Duración máxima de la estancia de los extranjeros o extranjeras asegurados;*

*III. Respeto a los derechos humanos de los asegurados”*.<sup>21</sup>

En cuanto a la primera fracción podemos decir que el objeto del aseguramiento consiste en una medida de seguridad privativa de la libertad, para que el extranjero no pueda sustraerse de la aplicación de las sanciones a que es acreedor en virtud de haber cometido una o varias infracciones a la Ley General de Población y/o su Reglamento.

Por lo que se refiere a la segunda fracción, el secretario de Gobernación tiene la obligación de expedir las disposiciones necesarias para determinar la duración máxima de la estancia de los extranjeros asegurados. A este respecto, en el *Diario Oficial de la Federación* del día 26 de noviembre de 2001, se publicó el *“ACUERDO por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración”*, en el cual se estableció en su artículo 7, lo siguiente:

---

<sup>20</sup> Artículo 208 del Reglamento de la Ley General de Población.

<sup>21</sup> Idem.

*“Artículo 7. El aseguramiento de los extranjeros no podrá exceder de noventa días, con excepción de las siguientes contingencias:*

*I. No exista representación diplomática del Estado al que pertenece el extranjero asegurado;*

*II. No se cuente con documentos de identidad o de viaje;*

*III. Cuando se requiera de mayor tiempo para la expedición de los documentos de identidad y viaje por parte de los consulados;*

*IV. No se cuente con recursos financieros disponibles, por parte del Instituto;*

*V. No existan espacios y conexiones en vuelos internacionales disponibles;*

*VI. No existan itinerarios de viaje para su repatriación;*

*VII. La prohibición de tránsito de extranjeros, por terceros países;*

*VIII. El extranjero se encuentre sujeto a proceso penal;*

*IX. La interposición de un recurso administrativo que impida la ejecución de la resolución;*

*X. La interposición de juicio de amparo que impida la ejecución de la resolución;*

*XI. La enfermedad física o mental del asegurado, debidamente certificada;*

*XII. El asegurado proporcione información falsa respecto a sus generales;*

*XIII. La solicitud de protección de organismos nacionales o internacionales;*

*XIV. No se cuente con documento de identidad y viaje o permiso de internación a su país de origen, por parte de la representación diplomática;*

*XV. Las demás debidamente motivadas y fundadas por el titular de la Coordinación de Control y Verificación Migratoria del Instituto”.*

A pesar de que expresamente se tiene un término de noventa días como duración máxima del aseguramiento, la serie de contingencias que se enumeran, otorgan la libertad al Instituto Nacional de Migración de que pueda tener asegurado a un extranjero por tiempo indefinido, por lo que se sigue teniendo la incertidumbre de cuánto tiempo puede permanecer asegurado el extranjero. Es por ello que es necesario establecer una duración máxima, en la cual no se encuentre prevista ninguna contingencia, y así solucionar la problemática que motivó la presente tesis.

Ahora bien, en virtud de que los derechos del extranjero asegurado son objeto de análisis en el capítulo IV, sólo enunciaremos el contenido del artículo en el que se han establecido de forma general.

*“Artículo 209. Cuando se asegure al extranjero o extranjera en la estación migratoria en virtud de haber violado la Ley, este Reglamento o demás disposiciones aplicables que amerite su expulsión, se procederá de la siguiente forma:*

*I. Se le practicará examen médico, mediante el cual se certificarán las condiciones psicofísicas del mismo;*

*II. Se le permitirá comunicarse con la persona que solicite, vía telefónica o por cualquier otro medio de que se disponga;*

*III. Se notificará de inmediato a su representante consular acreditado en México, y en caso de no contar con pasaporte se solicitará la expedición de éste o del documento de identidad y viaje;*

*IV. Se levantará inventario de las pertenencias que traiga consigo, mismas que se depositarán en el área establecida para ello;*

*V. Se procederá a su declaración mediante acta administrativa y en presencia de dos testigos, haciéndole saber los hechos que se le imputan, su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga; ello siempre y cuando la autoridad migratoria no lo hubiere declarado al momento de ser asegurado.*

*En caso de ser necesario, se habilitará traductor para el desahogo de la diligencia.*

*Al momento de ser levantada el acta, se notificará al extranjero o extranjera el derecho que tiene a nombrar representante o persona de*

*su confianza que lo asista durante la misma; el extranjero o extranjera tendrá acceso al expediente que sobre el particular se integre;*

*VI. Se le proporcionará durante su estancia un espacio digno, alimentos, enseres básicos para su aseo personal y atención médica en caso de ser necesario;*

*VII. Tendrá derecho a ser visitado durante su estancia por sus familiares, su representante o persona de su confianza;*

*VIII. Cuando se trate de aseguramiento de familias, se alojarán en la misma instalación y la autoridad permitirá la convivencia diaria, de conformidad con las disposiciones administrativas aplicables, y*

*IX. Al momento de ser autorizada la salida del extranjero o extranjera de la estación migratoria, se le devolverán todas las pertenencias que le hayan sido recogidas en su ingreso, excepto la documentación falsa que haya presentado.*

*De todo lo anterior, se asentará constancia en el expediente correspondiente”.<sup>22</sup>*

Una vez que es asegurado el extranjero, la autoridad debe resolver su situación dentro de los quince días hábiles siguientes, tal y como se ha establecido en el artículo 210 del Reglamento de la Ley General de Población, que dice:

*“La Secretaría, una vez cubiertos los requisitos de este Capítulo, resolverá lo conducente en un máximo de quince días hábiles, debiendo notificarlo al interesado, personalmente, a través de su representante*

---

<sup>22</sup> Reglamento de La Ley General de Población

*legal, o por correo certificado con acuse de recibo; en este caso, se considerará la naturaleza y gravedad de la infracción para determinar la sanción a que la persona se haya hecho acreedora, debiendo siempre tomar en cuenta las circunstancias que hubieren concurrido, las pruebas que aporte el infractor y lo que manifieste al respecto”.*

La resolución que atiende al artículo citado, es para determinar si se sanciona o no al extranjero, y en el supuesto de que sí se impusiera sanción, en el caso concreto que nos ocupa, ésta sería la orden de expulsión, ya que el aseguramiento es por decir, un accesorio de ésta, dado que si no existe orden de expulsión, el aseguramiento por tiempo indefinido no tiene lugar.

Respecto a la ejecución de la orden de expulsión, se ha establecido que:

*“La orden de expulsión se ejecutará de inmediato previa notificación personal; cuando por circunstancias ajenas a la autoridad migratoria no se pueda ejecutar la orden de expulsión, ésta podrá ampliar la temporalidad señalada, debiéndose fundar y motivar el acuerdo correspondiente”.*<sup>23</sup>

No siempre se da cumplimiento inmediato a la ejecución de la orden de expulsión, y con fundamento en el artículo citado la autoridad puede prorrogar la ejecución de la expulsión del extranjero argumentando que por causas ajenas no se ha podido dar cumplimiento, y lamentablemente con esto, no se puede saber con exactitud cuándo la autoridad migratoria expulsará al extranjero de nuestro país.

Por último, en el Reglamento de la Ley General de Población se ha dispuesto que para el procedimiento de verificación y vigilancia se podrá aplicar de forma

---

<sup>23</sup> *Idem Artículo 211 fracción I.*

supletoria lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo<sup>24</sup>, por lo tanto dicha ley será objeto del siguiente punto.

### **3.5 Ley Federal de Procedimiento Administrativo.**

En la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se han regulado los procedimientos que realiza la Administración Pública Federal, y en virtud de que el Instituto Nacional de Migración pertenece a ella, éste debe apegarse a lo que en ella se ha establecido.

El Instituto Nacional de Migración, en virtud de ser una autoridad administrativa, puede realizar visitas de verificación, las cuales pueden ser ordinarias (en días y horas hábiles) o extraordinarias (en cualquier tiempo), con el objeto de comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias.<sup>25</sup> Así mismo, según lo contenido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la autoridad puede verificar a través de las visitas, bienes, vehículos de transporte, y personas<sup>26</sup>, de tal modo que los extranjeros pueden ser objeto de verificación.

Vinculado a lo que se ha establecido en el artículo 16 constitucional, tenemos que:

*“Artículo 63. Los verificadores, para practicar visitas, deberán estar provistos de orden escrita con firma autógrafa expedida por la autoridad competente, en la que deberá precisarse el lugar o zona que ha de*

---

<sup>24</sup> Artículo 195 párrafo III.

<sup>25</sup> Artículo 62 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

<sup>26</sup> Artículo 69.

*verificarse, el objeto de la visita, el alcance que deba tener y las disposiciones legales que lo fundamenten.”<sup>27</sup>*

Siendo así, que una visita de verificación realizada por autoridad administrativa, consiste en un acto de molestia, y por lo tanto debe ser por mandamiento escrito y estar debidamente fundada y motivada, en concordancia con lo establecido en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 68 establece que:

*“Los visitados a quienes se haya levantado acta de verificación podrán formular observaciones en el acto de la diligencia y ofrecer pruebas en relación a los hechos contenidos en ella, o bien, por escrito, hacer uso de tal derecho dentro del término de cinco días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado”.*

Con lo anterior se le otorga al extranjero un derecho de defensa de poder realizar observaciones dentro de la visita de verificación, así como ofrecer las pruebas que a su derecho convengan.

Es importante hacer mención de estos artículos, ya que tienen una relación directa con nuestro tema de tesis, debido a que en ellos se contienen elementos con los cuales el extranjero puede fundamentar una mejor defensa en el juicio

---

<sup>27</sup> Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

de amparo, dado que la violación que generalmente sucede en el procedimiento migratorio es la de dejar en estado de indefensión al extranjero, y precisamente como es un procedimiento y además es de carácter administrativo, éste también es regulado por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

# **CAPÍTULO IV**

## **Problemática actual**

#### **4.1 El Instituto Nacional de Migración y su facultad de asegurar extranjeros.**

Como se ha comentado, conforme a lo dispuesto en la Ley General de Población, el Reglamento a la Ley General de Población y el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Migración tiene la facultad de asegurar a los extranjeros.

Tal aseguramiento es un acto administrativo, por medio del cual se priva de la libertad a un extranjero a fin de determinar su situación jurídica en el ámbito migratorio. No obstante, también se asegura al extranjero durante el lapso entre la emisión de la orden de expulsión del país y su ejecución.

Ahora bien, en cuanto al objeto del aseguramiento, podemos decir que consiste en privar de la libertad a un extranjero del cual se presume que ha cometido una infracción a los ordenamientos legales en materia migratoria, a fin de evitar que se sustraiga del cumplimiento de las sanciones a las que se ha hecho acreedor.

Siendo así, el aseguramiento da una certeza de que el extranjero cumplirá con la o las sanciones a las cuales se ha hecho acreedor en virtud de contravenir con lo dispuesto en los ordenamientos legales que en materia migratoria se han establecido.

Si bien es cierto que la ley faculta al Instituto Nacional de Migración para asegurar a los extranjeros, también se ha establecido en ella un procedimiento para realizarlo; es decir, se deben seguir las reglas establecidas para poder asegurar a un extranjero, y por lo tanto no se puede realizar tal acto de forma arbitraria ya que en tal caso se consideraría ilegal.

En razón de lo anterior, hago mención de la *“Circular por la que se expiden los lineamientos por los que se instruye a los servidores públicos del Instituto Nacional de Migración en materia del Procedimiento migratorio”*,<sup>1</sup> en la cual se ha establecido lo siguiente:

*“1. Del inicio del procedimiento con asegurado*

*1.1. Toda presentación de extranjero ante la autoridad migratoria por violación a la Ley General de Población o su Reglamento deberá realizarse mediante oficio de puesta a disposición, informe y certificado médico, documentos que deberá exhibir la autoridad que haya llevado a cabo el aseguramiento.*

*1.2. El oficio de puesta a disposición deberá señalar el nombre de los extranjeros asegurados, su probable nacionalidad, así como la descripción de los documentos, objetos y valores que se encontraron en poder de los mismos y que fueron resguardados.*

*1.3. El informe al que se refiere el punto 1.1, deberá señalar las circunstancias de lugar, tiempo y modo del aseguramiento realizado, el nombre del extranjero o extranjeros asegurados, su probable nacionalidad, así como la descripción de los documentos, objetos y valores que se encontraron en poder de los mismos y que fueron resguardados, así como los nombres, cargos y firma de quienes realizaron el aseguramiento.*

*1.4. El certificado médico deberá contener el nombre y generales del extranjero asegurado y la descripción del estado psicofísico que*

---

<sup>1</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de junio de 1999, Circular 010/99.

*presenta, así como el nombre y firma del médico legalmente autorizado que lo expida.*

## *2. De la instrumentación del procedimiento administrativo.*

*2.1. Cuando se notifique la puesta a disposición por presuntas violaciones a la legislación migratoria, el responsable de la unidad administrativa correspondiente, procederá de inmediato y sin dilación alguna a realizar las siguientes diligencias:*

*A) Revisar que la documentación a la que se refiere el punto 1.1 de la presente se encuentre completa, a fin de dar inicio al acta administrativa correspondiente;*

*B) Ordenar la revisión médica del extranjero y la expedición del certificado médico respectivo en caso de no contar con el mismo;*

*C) Una vez realizado lo anterior, se debe hacer del conocimiento del extranjero, que tiene derecho a comunicarse con la autoridad Consular y/o la persona de su confianza, ya sea vía telefónica o por cualquier otro medio, siempre y cuando se encuentre apegado a derecho;*

*D) Se le hará saber al asegurado, los hechos que se le imputan, a fin de que conozca los mismos, así como el derecho que tiene de ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga;*

*E) Recibir la declaración del asegurado en forma directa; y en caso de que éste no hable y entienda el idioma español, se recibirá dicha*

*declaración con auxilio de un tercero que hable y entienda el idioma del extranjero, elaborándose el acta respectiva.*

*2.2. Una vez realizado lo anterior, se procederá al estudio de las constancias a efecto de emitir el acuerdo de aseguramiento o no aseguramiento del extranjero, debidamente fundado y motivado.*

*2.3. En caso de que exista duda sobre la nacionalidad del extranjero asegurado se procederá de inmediato a avisar a la Representación Consular del que se presume es nacional, a efecto de que certifique la nacionalidad del extranjero.*

*2.4. Para el caso de que se emita acuerdo de aseguramiento y se ordene por parte de los Delegados Regionales el traslado a la Estación Migratoria de la Ciudad de México, deberá acompañarse al mismo, invariablemente, el oficio de comisión de los agentes migratorios encargados de la conducción, así como todos y cada uno de los objetos y/o documentos que motivaron el inicio del procedimiento en original o copia, según corresponda.*

*2.5. Cuando no exista diligencia pendiente por desahogar y se haya acreditado que el extranjero infringió la Ley General de Población o su Reglamento, y a la misma corresponda la expulsión, se emitirá la resolución debidamente fundada y motivada, en la que se ha de señalar el periodo durante el cual el extranjero no deberá reingresar al país, la cual será notificada de manera personal al mismo.*

*2.6. Para el caso de que se emita acuerdo de aseguramiento, sin que se ordene el traslado del extranjero a la Estación Migratoria de la Ciudad de México, la autoridad que emitió el acuerdo citado, se*

*encargara de realizar todas las diligencias respectivas hasta emitir la resolución a la que se hace mención en el punto precedente con los mismos requisitos legales.*

### *3. De su cumplimiento.*

*3.1. Los servidores públicos del Instituto Nacional de Migración en el cumplimiento de esta circular deberán proveer en la esfera de su competencia lo necesario para su estricta observancia y debida difusión.*

### *4. De su vigencia.*

*4.1. La presente circular empezará a surtir efectos a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación”.*

No cabe duda que, así como se establecen lineamientos que deben seguir los servidores públicos del Instituto Nacional de Migración, también encontramos derechos que tienen los extranjeros en nuestro país, pero no siempre se da cumplimiento con los requisitos legales que se han establecido en relación al aseguramiento de extranjeros y es ahí, en donde se puede fundamentar la defensa de aquéllos.

Entonces, los distintos ordenamientos legales en materia migratoria facultan al Instituto Nacional de Migración para poder llevar a cabo el aseguramiento de extranjeros que hayan cometido una infracción a la Ley General de Población, pero al mismo tiempo dichos ordenamientos regulan el actuar de los servidores públicos, por lo tanto el aseguramiento debe ser conforme a derecho y no de

forma arbitraria, ya que en tal caso el extranjero podrá interponer un medio de defensa.

#### **4.2 El aseguramiento como medida de seguridad.**

El aseguramiento de extranjeros es una medida de seguridad, que aplica la Administración Pública Federal a través del Instituto Nacional de Migración, por lo tanto no podemos decir que es una sanción, tal es así que:

Por medida de seguridad entendemos que es: *“una privación de derechos que persigue una finalidad tutelar que no supone sufrimiento, es consecuencia de la manifestación de un estado peligroso y consiguientemente no puede tener término preciso de expiración. Su duración indeterminada es consecuencia de que sólo debe cesar cuando haya desaparecido la situación de peligro de fundamento con su imposición, esto es, cuando el sujeto que la soporta haya sido resocializado, enmendado o en su caso inocunizado”*.<sup>2</sup>

En esta definición encontramos que la duración de la medida de seguridad va en razón del tiempo que tarde en desaparecer una “situación de peligro”, siendo así, consideramos que en el aseguramiento de un extranjero, la situación de peligro radica en que se pueda sustraer del cumplimiento de las sanciones, a las cuales se hizo acreedor.

Al hablar de medidas de seguridad, la mayoría de los autores las vinculan al ámbito del derecho penal; sin embargo, el aseguramiento de extranjeros como medida de seguridad lo ubicamos en el ámbito del derecho administrativo, en virtud de que es un órgano de la Administración Pública quien la lleva a cabo;

---

<sup>2</sup> INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1988, Pág. 2097.

además de que, es este mismo órgano el que se encarga de aplicar las sanciones administrativas previstas en la ley, siempre y cuando no se trate de delitos.

Complementando lo anterior, una definición de medida de seguridad la podemos ubicar en el artículo 81 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en el cual se ha establecido que:

*“Se consideran medidas de seguridad las disposiciones que dicte la autoridad competente para proteger la salud y la seguridad pública. Las medidas de seguridad se establecerán en cada caso por las leyes administrativas”.*

En nuestro tema, podemos decir que el aseguramiento es una medida de seguridad que dicta el Instituto Nacional de Migración en su carácter de autoridad competente, cuyo fin es asegurar la salida del extranjero de nuestro país, cuando probablemente se ha cometido una infracción a las leyes migratorias.

La medida de seguridad que se concreta al aseguramiento de extranjeros, tiene también por objeto la corrección de irregularidades, de conformidad con lo establecido en el artículo 82 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cual dice:

*“Las autoridades administrativas con base en los resultados de la visita de verificación o del informe de la misma, podrán dictar medidas de seguridad para corregir las irregularidades que se hubiesen encontrado, notificándolas al interesado y otorgándole un plazo adecuado para su realización. Dichas medidas tendrán la duración estrictamente necesaria para la corrección de las irregularidades respectivas”.*

Un ejemplo de lo anterior sucede cuando un extranjero es asegurado y, al realizarse las diligencias correspondientes, se encuentra que no existe ninguna irregularidad en cuanto a su situación migratoria, entonces el aseguramiento se dictó como una medida de seguridad para que el extranjero demostrara que es legal su estancia en el país.

Ahora bien, como se mencionó al principio de este apartado, hay que diferenciar lo que es una medida de seguridad de lo que es una sanción, por lo tanto podemos definir a la sanción como:

*“La consecuencia derivada de la observancia o inobservancia de la norma jurídica toda vez que el estímulo que motiva al cumplimiento de ésta puede derivar tanto de la ventaja o beneficio implicado en su observancia como la desventaja o perjuicio con que es amenazada su inobservancia”.*<sup>3</sup>

En adición a esto, tenemos que el Maestro Oscar Victal Andrade nos dice al respecto lo siguiente:

*“Una de las características fundamentales de la norma jurídica es la sanción, es decir la consecuencia del incumplimiento del deber ser es la coacción.*

*Las normas legales deben ser acatadas por los destinatarios a quien están dirigidas y por ello el Estado tiene esta facultad legítima de sancionar al sujeto que atente contra ese orden jurídico”.*<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Tomo XXV, Editorial Driskil S.A., Buenos Aires 1986. Pág. 161.

<sup>4</sup> VICTAL ADAME, Oscar, *Derecho Migratorio Mexicano*, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México 1999, Pág. 138.

Entonces, una sanción es una acción prevista en una ley, que realiza el estado, como consecuencia del incumplimiento de lo dispuesto en una norma jurídica, la cual tiende a afectar la esfera de derechos de una determinada persona. Un ejemplo de esto en relación a nuestro tema de tesis, sería la orden de expulsión de un extranjero.

Por lo que respecta a las sanciones en la legislación migratoria, la Ley General de Población tiene un capítulo en relación a ello. Por su parte, Oscar Victal nos dice que las sanciones en la ley de la materia se pueden clasificar de la siguiente manera:

*“Disciplinarias: disciplinarias para su propio personal, relacionadas con el incumplimiento de los deberes como servidores públicos.*

*Administrativas: administrativas que son aplicables por la propia autoridad migratoria”.*<sup>5</sup>

Siendo así, podemos decir que cuando se asegura a un extranjero, se está aplicando una medida de seguridad, con el objeto de que en el lapso en el que se determine su situación migratoria, éste no se pueda sustraer de la sanción o sanciones a las cuales se pudo haber hecho acreedor, dentro de las que tenemos las multas o bien la expulsión del país.

Cuando se ha sancionado al extranjero con la expulsión de nuestro país, y éste no cuenta con los recursos para financiar su salida, el estado debe realizarla, pero en el transcurso del tiempo entre la orden de expulsión y la ejecución, el extranjero continúa privado de su libertad a través de la figura del aseguramiento.

---

<sup>5</sup> *Ibidem*, Pág. 139.

En conclusión, el aseguramiento de extranjeros es una medida de seguridad, por reunir los siguientes elementos:

1. Es aplicado por una autoridad competente.
2. La ley lo especifica como medida de seguridad.
3. Su duración es indeterminada y va en razón del cumplimiento de una sanción o de la corrección de irregularidades.
4. Tiende a evitar la sustracción por parte del extranjero de la aplicación de la sanción o sanciones correspondientes.

#### **4.3 Supuestos para asegurar extranjeros.**

Los supuestos para asegurar a un extranjero se han establecido en los distintos ordenamientos legales de carácter migratorio y administrativo. Sin duda, en base a estos supuestos se puede dar lugar a que existan muchas hipótesis para asegurar extranjeros y es ahí donde la autoridad migratoria, en este caso el Instituto Nacional de Migración, goza de la facultad discrecional para decidir el aseguramiento o no aseguramiento de los extranjeros.

En este mismo orden, en la Ley General de Población encontramos que:

*“La Secretaría de Gobernación establecerá estaciones migratorias en los lugares de la República que estime conveniente para alojar en las mismas, como medidas de aseguramiento, si así lo estima pertinente, a los extranjeros cuya internación se haya autorizado en forma provisional, así como a aquéllos que deben ser expulsados”.<sup>6</sup>*

---

<sup>6</sup> Artículo 71.

Aquí encontramos que el supuesto para el aseguramiento radica en los extranjeros que han sido internados en el país de manera provisional. Esta determinación la debe realizar el Instituto Nacional de Migración, atendiendo a las circunstancias de hecho o de derecho que presente dicho extranjero, y es aquí en donde la autoridad migratoria hace uso de su facultad discrecional.

El supuesto más común en el cual se funda la autoridad migratoria para realizar un aseguramiento lo encontramos en el artículo 152 de la Ley General de Población, en el cual se ha establecido lo siguiente:

*“Si con motivo de la verificación se desprende alguna infracción a lo dispuesto en la Ley, su Reglamento o demás disposiciones aplicables que amerite la expulsión del extranjero, el personal autorizado podrá llevar a cabo su aseguramiento”.*

Por lo que se refiere al Reglamento a la Ley General de Población, tenemos que en su artículo 94, párrafo primero, se ha establecido que:

*“La Secretaría podrá establecer o habilitar, en los lugares que considere adecuados, estaciones migratorias para la estancia provisional de los extranjeros y extranjeras carentes de algún requisito migratorio que no puedan satisfacer en el momento de la revisión de la documentación, o para alojar, como medida de aseguramiento, a los extranjeros y extranjeras que deban ser expulsados. En aquellos lugares en que la Secretaría no tenga establecidas estaciones migratorias, se considerarán habilitados locales de detención preventiva para el aseguramiento de los extranjeros que deban ser expulsados.”*

De lo anterior podemos extraer que las estaciones migratorias tienen el objeto de alojar a los extranjeros, y se establecen dos supuestos. Por una parte

tenemos a los extranjeros que carecen de algún requisito solicitado por el Instituto Nacional de Migración, para poder entrar a nuestro país, que no pueden satisfacer en el momento; como ejemplo podemos decir que se trata de un extranjero que perdió su dinero destinado para su viaje y no puede acreditar su solvencia o bien un extranjero que perdió su visa, en ambos casos el requisito se puede satisfacer posteriormente. Y por otra parte, en dicho artículo también se menciona que se alojaran a aquellos extranjeros que deban ser expulsados de nuestro país, esto es, cuando el Instituto Nacional de Migración ha determinado que la estancia del extranjero es ilegal.<sup>7</sup>

Otro supuesto lo podemos encontrar en el artículo 199<sup>8</sup>, en el que se ha dispuesto lo siguiente:

*“Cuando del resultado del acto de verificación migratoria se sorprenda o encuentre a cualquier persona extranjera incurriendo en alguna infracción a lo dispuesto en la Ley, el presente Reglamento o demás disposiciones aplicables que amerite su expulsión, el servidor público respectivo deberá llevar a cabo su aseguramiento, poniéndola de inmediato a disposición de la autoridad competente, para que ésta proceda en los términos previstos por la Ley e informe a sus superiores”.*

Definitivamente aquí hablamos de una sanción, la cual implica la expulsión del país, misma que se deriva de alguna infracción que haya cometido el extranjero a cualquier ordenamiento legal en materia de población, y dentro de su procedimiento tenemos de manera previa a la aplicación de la sanción, una medida de seguridad que consiste en el aseguramiento del extranjero. Siendo

---

<sup>7</sup> Por ilegal debemos entender que el extranjero al no cumplir con los lineamientos que enmarca las leyes migratorias esta contraviniendo sus disposiciones y su sanción por ese hecho puede ser su expulsión del país.

<sup>8</sup> Reglamento de la Ley General de Población.

así, el supuesto previsto en el artículo anterior para asegurar a un extranjero, es la infracción a las normas de carácter migratorio, cuya sanción implique la expulsión del país.

Vinculado con lo anterior tenemos que en el párrafo primero del artículo 225<sup>9</sup> se ha dispuesto que:

*“Para la ejecución de las órdenes de expulsión que la Secretaría determine, se tomarán las medidas adecuadas, entre ellas el separo o aseguramiento de los extranjeros en estaciones migratorias, vigilándose el respeto de los derechos humanos”.*

Entonces, durante el proceso de ejecución de una orden expulsión de un extranjero, se puede asegurarlo en tanto se realice su salida; pero la interrogante, materia de la presente tesis es: ¿Cuánto tiempo permanecerá asegurado, en tanto se realice su expulsión?

Por lo que atendiendo al Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, sólo encontramos que:

*“Artículo 57. A fin de alcanzar sus objetivos, el Instituto tiene las siguientes atribuciones:*

*...*

*XIX. Asegurar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados provisionalmente para tal fin, a los extranjeros que violen la Ley General de Población, cuando el caso lo amerite;*

*...”*

---

<sup>9</sup> *Idem.*

Esto es un fundamento legal, que atribuye al Instituto Nacional de Migración la facultad de asegurar a los extranjeros que violen la Ley General de Población, por lo tanto el supuesto que encontramos aquí es que el extranjero viole la Ley General de Población.

Todos estos supuestos pueden dar lugar a muchas hipótesis, y es ahí donde entra la facultad discrecional de la autoridad migratoria, quien puede o no imponer el aseguramiento de los extranjeros, atendiendo a las circunstancias especiales de cada caso.

La facultad discrecional es: *“la facultad de proceder libre pero fundadamente una autoridad dentro de sus atribuciones y jurisdicción y no según reglas taxativas o leyes estrictas”*<sup>10</sup>

Para el profesor Miguel Acosta Romero, la facultad discrecional *“consiste en la facultad que tienen los órganos del estado para determinar, su actuación o abstención y, si deciden actuar, qué límite le darán a su actuación, y cuál será el contenido de la misma: es la libre apreciación que se le da al órgano de la administración pública, con vistas a la oportunidad, la necesidad, la técnica, la equidad, o razones determinadas, que pueden apreciar circunstancialmente en cada caso, con todo ello, con los límites consignados en la ley”*.<sup>11</sup>

Siendo así, la autoridad migratoria goza de la libertad de actuar o no, en base a la facultad discrecional: Un ejemplo sería cuando un extranjero quiere internarse en el país bajo la característica de turista y al llegar con la autoridad migratoria no puede demostrar la suficiente solvencia económica (a juicio de la autoridad migratoria), entonces es ahí donde se hace uso de la facultad

---

<sup>10</sup>CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Tomo VI, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 1981, Pág. 285.

<sup>11</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 2002, Pág. 1081.

discrecional respecto a si lo admite en el país o bien lo rechaza y por tanto lo asegura.

Concluyendo, existen diversos supuestos para asegurar a un extranjero, establecidos en los ordenamientos legales de carácter migratorio, y la autoridad migratoria goza de la facultad discrecional con la cual puede asegurar o no a un extranjero.

#### **4.4 Efectos del aseguramiento de extranjeros.**

El aseguramiento de un extranjero trae como consecuencia diversos efectos que básicamente consideramos son dos: la privación de la libertad y el goce de ciertos derechos en razón de su calidad de asegurado.

##### **4.4.1 La privación de la libertad y su condición sujeta a un hacer de la Autoridad.**

En primer lugar mencionaremos que el aseguramiento de extranjeros tiene dos fines, los cuales son la verificación y la deportación.

La verificación tiene lugar cuando la autoridad migratoria sospecha de que existe alguna irregularidad en la documentación migratoria de un extranjero, y éste no puede comprobar en ese momento que dicha irregularidad no existe, o bien cuando se le ha encontrado al extranjero incurriendo en una infracción a las leyes de la materia, y con la verificación lo corrobora.

Esto lo podemos fundamentar en los artículos 94, primer párrafo y 199 del Reglamento de la Ley General de Población, en los cuales se ha dispuesto lo siguiente:

*“Artículo 94. La Secretaría podrá establecer o habilitar, en los lugares que considere adecuados, estaciones migratorias para la estancia provisional de los extranjeros y extranjeras carentes de algún requisito migratorio que no puedan satisfacer en el momento de la revisión de la documentación, o para alojar, como medida de aseguramiento, a los extranjeros y extranjeras que deban ser expulsados. En aquellos lugares en que la Secretaría no tenga establecidas estaciones migratorias, se considerarán habilitados locales de detención preventiva para el aseguramiento de los extranjeros que deban ser expulsados.*

*Artículo 199. Cuando del resultado del acto de verificación migratoria se sorprenda o encuentre a cualquier persona extranjera incurriendo en alguna infracción a lo dispuesto en la Ley, el presente Reglamento o demás disposiciones aplicables que amerite su expulsión, el servidor público respectivo deberá llevar a cabo su aseguramiento, poniéndola de inmediato a disposición de la autoridad competente, para que ésta proceda en los términos previstos por la Ley e informe a sus superiores”.*

Un ejemplo real de esto lo podemos ver en la siguiente noticia periodística:

### ***“Ocho extranjeros asegurados en Iztapalapa***

*En las próximas horas las autoridades migratorias determinarán la situación de los ocho extranjeros detenidos durante las movilizaciones de la semana pasada en Guadalajara que se encuentran en la estación migratoria de Iztapalapa.*

*La Secretaría de Gobernación analiza si incurrieron en violaciones a la Ley General de Población por actividades distintas a las que les son permitidas con la calidad migratoria con la que ingresaron. En la dependencia se hacían valoraciones sobre si efectivamente, por el carácter de la movilización, habrían incurrido en violaciones a la legislación mexicana, por lo que se discutía el criterio aplicable.*

*El subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, Armando Salinas Torre, dijo que este lunes se iniciaron los interrogatorios a los extranjeros "para conocer los antecedentes de su legal ingreso al país y esperamos que en las próximas horas pudieran haber concluido para adoptar la decisión correspondiente".*

*Agregó que cuando concluyan las diligencias se determinará si procede la expulsión de los ocho extranjeros asegurados en Iztapalapa: Zanotti Mateo (Italia), Patrick Leet (Estados Unidos) John Domínguez, Juan Francisco Maestre Morales, Silvia Ordaz Amor, María Mar Rodríguez Jurado (España), Roxana Bestrin Fuentes (Australia) y Laloue Desperrier Roux (Canadá)".<sup>12</sup>*

En cuanto al segundo fin, que es la deportación, tenemos que, una vez que se ha verificado por parte de la autoridad migratoria que el extranjero ha incurrido en una infracción a los ordenamientos legales en materia migratoria, ésta puede expedir la orden de expulsión de nuestro país al extranjero, llevando a cabo el aseguramiento de manera previa; en relación a esto tenemos lo siguiente:

*"Artículo 152. Si con motivo de la verificación se desprende alguna infracción a lo dispuesto en la Ley, su Reglamento o demás*

---

<sup>12</sup> Periódico *La Jornada*, México martes 1 de junio de 2004.

*disposiciones aplicables que amerite la expulsión del extranjero, el personal autorizado podrá llevar a cabo su aseguramiento”.*<sup>13</sup>

Complementado lo anterior, en el Reglamento a la Ley General de Población, en su artículo 225, se ha establecido que:

*“Para la ejecución de las órdenes de expulsión que la Secretaría determine, se tomarán las medidas adecuadas, entre ellas el separo o aseguramiento de los extranjeros en estaciones migratorias, vigilándose el respeto de los derechos humanos”.*

En ambos casos encontramos una privación de la libertad del extranjero, en razón de una medida de seguridad, que es el propio aseguramiento, y es aquí donde vuelve a surgir nuestra interrogante materia de la presente tesis: ¿Cuánto tiempo permanece el extranjero privado de su libertad?

Para el supuesto de verificación se puede estimar que si el extranjero puede satisfacer los requisitos que solicita la autoridad migratoria, la privación de su libertad o bien su aseguramiento será por un breve período, básicamente lo que se tarde en presentar dichos requisitos.

Ahora bien, si se trata de una expulsión del país, el lapso de su aseguramiento puede variar drásticamente, ya que si el extranjero cuenta con los recursos económicos necesarios para sufragar los gastos de su viaje, su expulsión se puede ejecutar inmediatamente; pero si el extranjero no cuenta con solvencia económica para abandonar el país por su cuenta, el Estado Mexicano debe pagar por ello, y es ahí donde se tiene la incertidumbre de cuánto tiempo permanecerá asegurado.

---

<sup>13</sup> Ley General de Población.

Siendo así, la privación de la libertad del extranjero se encuentra sujeta principalmente a los recursos económicos que el Estado destine para la transportación de de aquel, la cual puede consistir en un simple transporte terrestre a cualquiera de nuestras fronteras o bien en un transporte aéreo a un país lejano como pudiera ser China.

En la actualidad el presupuesto otorgado al Instituto Nacional de Migración es muy limitado, por lo cual esto puede retrasar la ejecución de las órdenes de expulsión en donde básicamente sólo se puede realizar vía aérea.

Un ejemplo real de estas situaciones lo encontramos en la siguiente noticia periodística:

***“Estrechez presupuestal, causa de las anomalías en estaciones migratorias: INM***

ALONSO URRUTIA

*El informe presentado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) respecto de las malas condiciones en que operan las estaciones migratorias es "preocupante", expresó la comisionada del Instituto Nacional de Migración (INM), Magdalena Carral, quien aceptó que en la estación de La Venta, Tabasco, se incurrió en negligencia de operación y supervisión, pero dijo que ello es reflejo de la estrechez presupuestal con la que funciona una institución que forma parte de las áreas de seguridad nacional.*

*Tras reconocer deficiencias en la atención a indocumentados en materia de asistencia médica y problemas de hacinamiento, Carral Cuevas indicó que entre 2001 y 2004 la cifra de extranjeros deportados pasó de 150 mil a 215 mil, y en ese mismo lapso el presupuesto se*

*redujo de 711 millones de pesos a 668 millones. ¿Por qué si Estados Unidos y Canadá han incrementado sus recursos frente a la creciente migración, en México se reduce en el Congreso para un área delicadísima?*

*Bajo esta perspectiva, la funcionaria subrayó la insuficiencia de personal. Ejemplificó que si en los penales hay un promedio de 17 internos por custodio, en Migración la cifra es de 36 indocumentados por vigilante. "La creciente migración y la falta de presupuesto provocan mayor hacinamiento y esto nos pone en riesgo de amotinamientos. Ya el año pasado tuvimos uno, lo cual nos coloca en una posición muy vulnerable y delicadísima".*

*No obstante, Carral subrayó el rezago presupuestal existente frente al creciente flujo de indocumentados. "Entre 2001 y 2004 se incrementaron en 25 por ciento los aseguramientos, pero el presupuesto no creció, e incluso por el programa de retiro voluntario se redujo el personal".*

*La comisionada añadió: "Migración es una entidad que tiene que ver con la seguridad nacional, con los aeropuertos, con las entradas de extranjeros, documentados e indocumentados, y con la operación de las estaciones migratorias. No podemos cumplir nuestra función y reportes como esos puede haber muchos más si nosotros no podemos contar con más apoyo en términos de presupuesto y de personal".*

*A pesar de la situación, no parece que el panorama presupuestal del INM mejorara el próximo año, pues Carral señala que la propuesta que envió el Ejecutivo de incrementar 100 millones de pesos para este año no fue autorizada por el Congreso.*

*Lo cierto es que los costos de mantenimiento y traslado de indocumentados por parte del instituto siguen creciendo. En alimentación pasó de 27.9 millones de pesos en 2003 a 48.6 millones en 2004; en traslado, el presupuesto pasó de 137 millones a 189.9 millones de pesos en ese mismo lapso”.*<sup>14</sup>

La deportación de extranjeros implica un gasto por parte del Estado, por lo cual se destina un presupuesto para ello, mismo que no ha sido suficiente para poder satisfacer de una forma eficiente las necesidades de deportaciones que tiene nuestro país, no obstante que en la actualidad se gastan millones de dólares en ello, tal y como dice la noticia siguiente:

***“Gobierno mexicano gasta millones de dólares en repatriar extranjeros indocumentados.***

***El año pasado, el Gobierno mexicano gastó 95 millones de pesos (unos 10 millones de dólares) en repatriar a más de 168 mil extranjeros indocumentados.***

*De esta cantidad, unos 70 millones (8 millones de dólares aproximadamente) se gastaron en transporte terrestre --camiones y microbuses-- y el resto se ocupó en boletos de avión o incluso en vuelos fletados especialmente.*

*La mayor parte de los deportados son centroamericanos (hasta un 97 por ciento) y en particular guatemaltecos. Más de la mitad de las personas que ingresan a México al margen de la ley, son interceptados*

---

<sup>14</sup> Periódico *La Jornada*, México, 11 de febrero de 2005.

*en Chiapas, según datos proporcionados al periódico EL NORTE por el Instituto Nacional de Migración (INM).*

*Como los ciudadanos de Guatemala, El Salvador y Honduras (95 por ciento de los migrantes asegurados en el 2000) no tienen necesidad de solicitar visa para cruzar sus fronteras, las autoridades migratorias mexicanas se limitan a trasladar (casi siempre en camión) a los indocumentados de estos países a la frontera de Chiapas con Guatemala.*

*Sin embargo, hay indocumentados que provienen de países tan lejanos como Irak, Macedonia, Rusia o China, lo que eleva los costos de repatriación para el INM.*

*En promedio, el traslado de cada extranjero deportado costaría al país 563 pesos (61 dls), a lo que habría que sumar los gastos de manutención y hasta de investigación sobre su nacionalidad.*

*De acuerdo con las cifras del Instituto (dependiente de la Secretaría de Gobernación) en los primeros dos meses del presente año, cada día son detenidos 497 indocumentados, principalmente en los estados de Chiapas, Veracruz y Oaxaca.*

*Además, no todos los repatriados tienen la misma condición. Hay quienes alegan ser perseguidos políticos o bien, no son reconocidos o aceptados por los gobiernos de sus países, lo que obliga al personal de Migración a solicitar la intervención de la Organización de las Naciones Unidas.*

*Otras ocasiones, hay indocumentados que representan mayores complicaciones en virtud de que sus países ni siquiera tienen Consulado o Embajada en México, por lo que hay que recurrir a los representantes diplomáticos que puedan tener en Estados Unidos, por ejemplo, como ocurre con las ex repúblicas socialistas.*

*El INM sólo tiene una estación migratoria en la capital de la República, para atender a los extranjeros que no acreditan su estancia legal en México; en el resto de las delegaciones, hay apenas estancias que en muchas ocasiones pueden limitarse a un simple cuarto debido a las carencias presupuestales que enfrenta la dependencia.*

*En comparación, Estados Unidos deportó, tan sólo de enero a junio del 2000, 748 mil mexicanos, esto es, 4.45 veces más que el total de extranjeros indocumentados asegurados en el país, según las estadísticas del INM”.<sup>15</sup>*

Dado lo anterior, el presupuesto que se destine al funcionamiento del Instituto Nacional de Migración deberá ser mayor para que pueda brindar un mejor servicio, ya que es inconcebible que un extranjero esté privado de su libertad de manera indeterminada en relación al tiempo de su aseguramiento, por lo cual sugerimos que si no se quiere tener demasiadas personas aseguradas, también se debe reforzar la seguridad y verificación en los puntos de entrada de nuestro país, y de cierto modo también tratar de combatir la corrupción en esas áreas.

---

<sup>15</sup>[www.terra.com-actualidad-Articulo-html-act35236.hmt](http://www.terra.com-actualidad-Articulo-html-act35236.hmt).

#### **4.4.2 Derechos del extranjero asegurado.**

Recordemos que en el artículo primero, párrafo primero de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que: *“En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.”* Por lo cual los extranjeros que se encuentren en nuestro territorio, gozan de dichos derechos. Así también, los extranjeros gozan de los derechos que se otorgan a través de las Leyes Federales, Estatales, Reglamentos, Decretos, etc., con las limitantes que se establezcan en relación a ellos.

Siendo así, un extranjero en nuestro país goza de todos los derechos que las leyes otorguen, por consecuencia al ser asegurado, puede hacer valer cualquier derecho que convenga a sus intereses, y más aún cuando este otorga un beneficio en razón de su *status* de asegurado.

En la *“Circular por la que se expiden lineamientos por los que se instruye a los servidores públicos del Instituto Nacional de Migración en materia del Procedimiento Migratorio”*,<sup>16</sup> podemos encontrar como derechos de los asegurados los siguientes:

#### ***“2. De la instrumentación del procedimiento administrativo***

*2.1. Cuando se notifique la puesta a disposición por presuntas violaciones a la legislación migratoria, el responsable de la unidad administrativa correspondiente, procederá de inmediato y sin dilación alguna a realizar las siguientes diligencias:*

---

<sup>16</sup> *Op cit.*

A)...

*B) Ordenar la revisión médica del extranjero y la expedición del certificado médico respectivo en caso de no contar con el mismo;*

*C) Una vez realizado lo anterior, se debe hacer del conocimiento del extranjero, que tiene derecho a comunicarse con la autoridad Consular y/o la persona de su confianza, ya sea vía telefónica o por cualquier otro medio, siempre y cuando se encuentre apegado a derecho;*

*D) Se le hará saber al asegurado, los hechos que se le imputan, a fin de que conozca los mismos, así como el derecho que tiene de ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga;*

*E) Recibir la declaración del asegurado en forma directa; y en caso de que éste no hable y entienda el idioma español, se recibirá dicha declaración con auxilio de un tercero que hable y entienda el idioma del extranjero, elaborándose el acta respectiva”.*

Entonces en términos generales los derechos de los que pueden gozar los extranjeros asegurados con base en esta circular son:

- a) Derecho a una revisión médica con su expedición de certificado.
- b) Tener comunicación con persona de su confianza o bien con su embajada.
- c) Derecho a saber que hechos se le imputan y ofrecer pruebas en su defensa.
- d) Ser asistido en su declaración por un tercero que hable y entienda su idioma.

Complementando lo anterior, tenemos que en el artículo 209 del Reglamento de la Ley General de Población, se ha dispuesto que:

*“Cuando se asegure al extranjero o extranjera en la estación migratoria en virtud de haber violado la Ley, este Reglamento o demás disposiciones aplicables que amerite su expulsión, se procederá de la siguiente forma:*

*I. Se le practicará examen médico, mediante el cual se certificarán las condiciones psicofísicas del mismo;*

*II. Se le permitirá comunicarse con la persona que solicite, vía telefónica o por cualquier otro medio de que se disponga;*

*III. Se notificará de inmediato a su representante consular acreditado en México, y en caso de no contar con pasaporte se solicitará la expedición de éste o del documento de identidad y viaje;*

*IV. Se levantará inventario de las pertenencias que traiga consigo, mismas que se depositarán en el área establecida para ello;*

*V. Se procederá a su declaración mediante acta administrativa y en presencia de dos testigos, haciéndole saber los hechos que se le imputan, su derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga; ello siempre y cuando la autoridad migratoria no lo hubiere declarado al momento de ser asegurado. En caso de ser necesario, se habilitará traductor para el desahogo de la diligencia.*

*Al momento de ser levantada el acta, se notificará al extranjero o extranjera el derecho que tiene a nombrar representante o persona de su confianza que lo asista durante la misma; el extranjero o extranjera tendrá acceso al expediente que sobre el particular se integre;*

*VI. Se le proporcionará durante su estancia un espacio digno, alimentos, enseres básicos para su aseo personal y atención médica en caso de ser necesario;*

*VII. Tendrá derecho a ser visitado durante su estancia por sus familiares, su representante o persona de su confianza;*

*VIII. Cuando se trate de aseguramiento de familias, se alojarán en la misma instalación y la autoridad permitirá la convivencia diaria, de conformidad con las disposiciones administrativas aplicables, y*

*IX. Al momento de ser autorizada la salida del extranjero o extranjera de la estación migratoria, se le devolverán todas las pertenencias que le hayan sido recogidas en su ingreso, excepto la documentación falsa que haya presentado.*

*De todo lo anterior, se asentará constancia en el expediente correspondiente”.*

Todo esto es parte del procedimiento migratorio que debe ser observado por el Instituto Nacional de Migración, de tal forma que si tal autoridad no lo sigue al pie de la letra, podría incurrir en responsabilidad, dado que estaría violando los derechos del extranjero.

Al ingresar un extranjero a una estación migratoria en su calidad de asegurado, se le notificará en forma personal y por escrito sus derechos y las reglas de convivencia a las que debe sujetarse durante su estancia en la estación migratoria; dicho documento debe ser firmado de conformidad por el extranjero. Esto constituye un punto muy importante, ya que el propósito de que se le haga esa notificación es garantizar la protección de sus derechos. El formato de la notificación es el siguiente:

## *“INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN*

### *Estación migratoria*

*Usted ha sido asegurado por las autoridades migratorias, dado que no ha comprobado su legal estancia en los Estados Unidos Mexicanos. En tanto se resuelve su situación, deberá permanecer en esta estación, en la cual tendrá una estancia digna; a continuación se describen sus derechos y las reglas de convivencia a las que deberá sujetarse.*

### *DERECHOS*

*1. El trato que le deben dar las autoridades migratorias de este centro de aseguramiento, debe ser respetuoso en todo momento; si usted es objeto de cualquier tipo de abuso o presión que sienta que atenta en contra de su integridad física o dignidad humana, tiene el derecho de denunciar a las personas que hubieren cometido tales anomalías. Para ello usted puede recurrir al módulo de quejas y denuncias que se encuentra a la entrada de esta estación o, si lo prefiere, llamar a los teléfonos 626 72 49, 226 72 50, 626 72 51, 626 72 00 extensiones 7511 y 7260 o al 546 63 04.*

*2. Usted tiene derecho de llamar a su embajada o consulado, una vez que se concluya su registro de ingreso a este centro. También podrá llamar posteriormente a sus familiares, en el horario comprendido entre las 10:00 y las 13.00 horas y de las 15:00 a las 18:00 horas.*

*3. Durante su estancia, tendrá derecho a un lugar para dormir, tres alimentos al día, de ser necesario atención médica y enseres básicos de aseo personal.*

*4. Tiene derecho a solicitar y ser informado sobre su situación y fecha en que saldrá del país, así como de solicitar la asistencia que considere conveniente ante su representación consular.*

#### **REGLAS DE CONVIVENCIA**

*1. Obedecer y respetar a las autoridades y demás personal de servicios que trabaja en este centro.*

*2. Responder con verdad ante las preguntas que se le formulen para la integración de su expediente.*

*3. Conducirse con respeto y cordialidad con las otras personas que se encuentran en su misma condición de asegurados.*

*4. Sujetarse a los siguientes horarios:*

*De las 7:00 a las 7:30 horas.- Levantarse, aseo de cama y dormitorio.*

*7:30 8:30.- Aseo personal*

*8:30 10:00.- Desayuno*

*10:00 13:00.- Llamadas telefónicas, servicio médico y audiencias.*

*13:00 15:00.- Comida*

*15:00 18:00.- Llamadas telefónicas, servicio médico y audiencia.*

*18:00 19:00.- Cena*

*A partir de las 19:00.- Ingreso a dormitorios.*

*Los extranjeros deberán depositar todas sus pertenencias y a su salida les serán devueltas.*

*En el caso de que usted agreda física o verbalmente a otras personas o su comportamiento sea contrario a estas reglas, temporalmente tendrá que ser separado del resto de la población, hasta que decida conducirse correctamente.*

*He leído y comprendido mis derechos, así como las reglas de convivencia que debo observar durante mi estancia.*

*Nombre y firma del extranjero".<sup>17</sup>*

Cabe mencionar que dicho documento se encuentra también disponible en los idiomas inglés, francés y chino.

En este orden y con un enfoque en la práctica, podemos constatar en la siguiente noticia periodística, las condiciones en las que se encuentran los extranjeros asegurados:

---

<sup>17</sup> COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, Marco Jurídico y Funcionamiento de las Estaciones Migratorias, México, 1997, Anexo 1.

## ***Documenta la CNDH graves deficiencias en los centros de retención de migrantes***

VICTOR BALLINAS

*"Muchas de las estaciones migratorias y los lugares habilitados como centros de retención "temporal de migrantes" son inadecuados y operan de manera deficiente, son tantas sus anomalías que "atentan abiertamente contra la dignidad y los derechos de las personas ahí retenidas", asegura la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).*

*La quinta visitaduría de la CNDH detectó, en recientes visitas a varios centros de retención y estaciones migratorias, casos en que los retenidos "comen, duermen y realizan sus necesidades fisiológicas en el mismo espacio, la mayoría de estas estaciones carecen de camas o de lugares para dormir, y los que las tienen, resultan insuficientes".*

*Otras de las irregularidades que la CNDH detectó en sus visitas a las estaciones migratorias son que "en las instalaciones sanitarias se carece totalmente de agua para la higiene de los detenidos, además de que la cisternas, bombas y tinacos no reciben mantenimiento y frecuentemente se encuentran inservibles.*

*"Hay graves situaciones de hacinamiento porque se rebasa con mucho la capacidad de las áreas de aseguramiento, y se corroboró que en ocasiones en esas estaciones se retiene a menores que viajan solos, mismos que conviven con adultos, lo que puede poner en riesgo su integridad".*

*Otras de las múltiples deficiencias en las estaciones migratorias es que no hay servicios médicos, con lo cual se incumple la norma que establece la revisión médica de los retenidos; además, no hay agentes mujeres para resguardar a las detenidas, y se carece de áreas para albergar a los migrantes que presentan padecimientos infectocontagiosos.*

*De manera frecuente, sostiene la CNDH, no se entrega a los migrantes detenidos un recibo de las pertenencias que se les recogen a su ingreso a la estación migratoria, ni tampoco existe un inventario de las mismas. También en algunos casos se omite dar aviso a las autoridades consulares del país de procedencia del migrante y se constató que los responsables de dichas estaciones desconocen la normatividad aplicable, carecen de manuales y procedimientos, así como de instructivos de servicios médico y social además de que ignoran las reglas de convivencia y los derechos y reglas”.*<sup>18</sup>

De forma complementaria tenemos otra nota periodística la cual dice lo siguiente:

***“En las estaciones migratorias, la SG infringe sus propias normas***

VICTOR BALLINAS ENVIADO

*Tapachula, Chis. Están amontonados y sin comida. Los que pueden se acurrucan en las planchas de concreto, sin colchonetas; otros se tiran en el piso desnudo. El cupo es para 150 personas, pero constantemente la población retenida fluctúa entre 350 y 500 centroamericanos indocumentados. Es la estación migratoria de Tapachula.*

---

<sup>18</sup> Periódico *La Jornada*, México, miércoles 9 de febrero de 2005.

*La aglomeración que se padece es tal que, aunque hay clima, "hasta el aire nos falta", dicen los migrantes centroamericanos al quinto visitador general de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), Mauricio Farah Gebara, en la gira de inspección que realizó por las estaciones migratorias de Chiapas.*

*Los migrantes denuncian ante el funcionario: "no nos han dado comida. Estamos amontonados: en un cuarto están los hombres salvadoreños, y en otro, los hondureños. Sentimos que nos falta el oxígeno".*

*Los empleados del Instituto Nacional de Migración (INM) explican a Farah Gebara que separan a los retenidos, de acuerdo con su nacionalidad, "para evitar conflictos, pues esos dos países no tienen buena relación, y antes de que los separaran, se registraban peleas y conflictos, por eso se decidió ubicarlos en cuartos diferentes, sólo a los hombres".*

*En otro cuarto, las migrantes conviven, incluso con menores. "Se ha tenido aquí a mujeres centroamericanas embarazadas durmiendo en el piso, y a niños a los que no se les da la leche, porque se carece del producto", se informa en la estación migratoria al visitador.*

*Durante la inspección -realizada el jueves pasado- había tres menores retenidos que viajaban solos. Pidieron al visitador que les permitiera hacer una llamada a sus padres, porque no les habían dado permiso los empleados del INM. Farah Gebara habló con ellos, escuchó sus quejas y peticiones.*

*El visitador de la CNDH expuso a La Jornada que las condiciones de las estaciones no son las idóneas para albergar a los migrantes.*

*Farah Gebara asevera que después de haber realizado inspecciones en 46 estaciones migratorias y puntos de retención, la constante es que "un gran número de ellas están rebasadas, y las que no lo están se debe a que tienen pocas personas aseguradas y eso les permite una administración menos caótica".*

*-La comisionada del INM, Magdalena Carral, argumenta que las carencias y deficiencias en las estaciones migratorias se debe a la falta de recursos, ¿coincide con ella? -se le inquires al visitador.*

*-De ninguna manera. No es válido que hasta que no se tenga en operación la estación que se construye en Tapachula se pueden seguir violando los derechos fundamentales de miles de migrantes. Insisto: la falta de recursos económicos no debe ser motivo para la justificación de no mejorar las condiciones en que retienen a los migrantes.*

*"Desconozco qué puede motivar las deficiencias e insuficiencias para atender a los migrantes. Lo único que señalo es lo que vemos, lo que observamos, y no nos interesa ver nada más las condiciones en que están las estaciones migratorias, sino el trato que se les da a las personas que tienen retenidas".*

*-El INM aduce que el Ejército y las corporaciones policíacas detienen a los migrantes porque no tienen personal suficiente.*

*-Las corporaciones policíacas no son las facultadas para detener a los migrantes; para eso está el INM. Las policías detienen a los*

*delincuentes, y los migrantes no son delincuentes. Sólo podrían estar facultados para retener a los migrantes en coordinación con el INM, pero en la mayoría de los casos, los retienen sin que el INM esté presente o coordinado con ellos. Lo único que se propicia al permitir que elementos de las policías -estatal, municipal, judicial, ministerial-, la Agencia Federal de Investigación y la Policía Federal Preventiva, así como militares y marinos, detengan a indocumentados, es la corrupción; a eso se presta: a extorsión, robo.*

*El visitador comprueba las irregularidades y asevera que lo más común en las estaciones migratorias es el precario servicio médico, donde por el hacinamiento es imposible que se lleven a cabo revisiones. Hay convivencia de infectocontagiosos con retenidos sanos.*

*Pero también son comunes la falta de comida, así como el hecho de que se les ponga un horario para darles agua; sanitarios sucios, sin agua o inservibles. También el hecho de que no se dé autorización a los menores para comunicarse con sus familiares, y la carencia de colchonetas y cobijas, entre otras anomalías.*

*Hay aspectos, abunda el visitador de la CNDH, que no son cuestión de recursos, sino de organización y de querer atender a los migrantes; pero parece que lo que priva es la indiferencia hacia ellos”.<sup>19</sup>*

Con esto se concluye, que es un hecho que las condiciones de vida para los extranjeros asegurados dentro de una estación migratoria están muy lejos de ser las óptimas, ya sea por negligencia de los servidores públicos o bien por falta de presupuesto. Y no obstante que su esfera de derechos en su calidad de

---

<sup>19</sup> Periódico *La Jornada*, México, jueves 3 de marzo de 2005.

asegurados es muy limitada, ni siquiera se respeta en algunos casos y se incurren en violaciones por parte de las autoridades migratorias, y a todo esto le debemos sumar que la estancia de los extranjeros bajo esas condiciones precarias es indefinida.

#### **4.5 Indeterminación temporal del aseguramiento de extranjeros.**

La indeterminación temporal de los aseguramientos de extranjeros, como podemos deducir de lo ya mencionado, atiende esencialmente a la falta de recursos financieros de nuestro país en relación a las deportaciones.

En relación con la expulsión, el Reglamento de la Ley General de Población no contiene ningún apartado en el que se establezca un término para la estancia de los extranjeros asegurados que ingresan en las estaciones migratorias o en los sitios habilitados, es decir, no existe una disposición jurídica en la que se establezca en forma clara un plazo para la ejecución de la orden de expulsión. Esto ocasiona que en la práctica algunos extranjeros permanezcan por meses en estos lugares sin poder salir del país. De esta forma el tiempo que un extranjero permanece asegurado es variable, dependiendo de diversas circunstancias, como pueden ser la nacionalidad, los recursos económicos tanto del extranjero como del Estado, etc.

El Reglamento también omite señalar las condiciones que deben tener las estaciones migratorias, así como las acciones que debe realizar la autoridad para llevar a cabo la expulsión de los extranjeros asegurados.

#### **4.5.1 Legislación relativa.**

La autoridad migratoria puede asegurar a un extranjero por tiempo indefinido hasta realizar su expulsión y el fundamento legal que puede alegar la autoridad para ello lo tenemos en el Reglamento de la Ley General de Población en sus artículos 208, fracción II y 211, fracción I, en los cuales se establece lo siguiente:

*“Artículo 208. Las estaciones migratorias son las instalaciones físicas a cargo del Instituto, para el aseguramiento de extranjeros en los términos que señala la Ley. El Secretario expedirá las disposiciones administrativas que regirán las mismas, las cuales preverán, cuando menos, lo relativo a los siguientes aspectos:*

*I...*

*II. Duración máxima de la estancia de los extranjeros o extranjeras asegurados,*

*III...”.*

*“Artículo 211. Cuando en términos del artículo 125 de la Ley se decrete la expulsión de un extranjero o extranjera del territorio nacional, se observará lo siguiente:*

*I. La orden de expulsión se ejecutará de inmediato previa notificación personal; cuando por circunstancias ajenas a la autoridad migratoria no se pueda ejecutar la orden de expulsión, ésta podrá ampliar la temporalidad señalada, debiéndose fundar y motivar el acuerdo correspondiente, y*

//...”.

Como podemos observar en el citado artículo 208, la duración máxima del aseguramiento está sujeta a las disposiciones que emita el Secretario de Gobernación; y, si bien, se ha emitido un acuerdo<sup>20</sup> de éste en el sentido de que el aseguramiento no podrá exceder de noventa días, las excepciones que en el propio acuerdo se establecen son tan numerosas, que tal límite máximo parece ser la excepción y no la regla, la cual sigue siendo la de indeterminación del tiempo del aseguramiento de los extranjeros en espera de ser expulsados del país, lo que consideramos inaceptable, ya que el extranjero podría estar asegurado incluso por años.

En lo que respecta al artículo 211, podemos decir que la autoridad migratoria puede alegar una infinidad de causas ajenas para no ejecutar la orden de expulsión del extranjero, y con ello se amplía el tiempo que permanece asegurado, un ejemplo de esto pudiera ser la falta de recursos económicos, la falta de transporte, etc.,

Lamentablemente estos dos artículos son fundamento jurídico para que la autoridad tenga toda libertad de decidir cuando será ejecutada una orden de expulsión, y por lo tanto dichos artículos también son causa de que la libertad de un extranjero esté sujeta a la voluntad de la autoridad y no a lo que establezca una determinada norma de la cual carecemos.

---

<sup>20</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de noviembre de 2001.

# **CAPÍTULO V**

## **Procedencia del Medio de Defensa**

## **5.1 Medios de defensa contra el aseguramiento de extranjeros.**

Los extranjeros que ingresan a territorio nacional, por ese simple hecho gozan de los derechos que se otorgan en las Garantías Individuales, consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo así, que todo extranjero tiene el derecho a interponer los medios de defensa necesarios para contrarrestar los efectos de cualquier acto de autoridad que se presuma ilegal o violatorio de sus derechos. En el caso que nos ocupa, el aseguramiento de extranjeros consiste en un acto que emite y ejecutan las autoridades migratorias y es por ello que existe la posibilidad de que se pueda interponer juicio de amparo, dado que el aseguramiento es un acto de privación de la libertad, y que éste, como lo es en la mayoría de los casos es cometido ilegalmente, ya que no se apega al procedimiento establecido para ello.

A primera impresión se pudiera pensar que los medios de defensa que se podrían hacer valer para el caso del aseguramiento de extranjeros, son los siguientes:

- Recurso de revisión.
- Juicio contencioso administrativo.
- El juicio de amparo.

En este orden, por lo que respecta al recurso de revisión podemos decir que se trata de un recurso administrativo, y en este sentido, el Doctor Andrés Serra Rojas nos da el concepto siguiente: *“El recurso administrativo es una defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante*

*la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro organismo administrativo, para que lo revoque, anule o reforme.”<sup>1</sup>*

Por su parte el Profesor Narciso Sánchez Gómez los define como *“los medios de defensa legal, que han sido creados a favor de los particulares, para que, en caso de resultar afectados en sus propiedades, intereses personales o derechos, por un acto administrativo de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, soliciten la revocación, modificación o la declaración de nulidad de ese acto ilegal, injusto, desproporcionado o arbitrario, ante la misma autoridad responsable, el superior jerárquico o un órgano especial creado para ese efecto, según la Ley o el reglamento que lo regule”.*<sup>2</sup>

Ahora bien, los recursos administrativos, a juicio del profesor Narciso Sánchez Gómez, tienen ciertas desventajas, las cuales consisten en:

*“Desventajas: a) Muchos funcionarios de la administración piensan al resolver el recurso, que siempre deben darle la razón a la misma: b) Las decisiones importantes, por regla general, se llevan al acuerdo de la autoridad superior, por lo que al intentarse el recurso administrativo, se sabe de antemano, que la resolución reclamada será confirmada: y c) Al no asistirle la razón a la administración procurara retardar el asunto en perjuicio del particular”.*<sup>3</sup>

Sin duda estas desventajas tienen lugar, en virtud de que el recurso de revisión es tramitado ante la misma autoridad emisora del acto y por lo tanto ella misma emite la resolución del acto impugnado, por lo que generalmente ésta confirma

---

<sup>1</sup> SERRA ROJAS Andrés, *Derecho Administrativo: Segundo Curso: Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, Décimo Novena Edición, Editorial Porrúa, México 1999.

<sup>2</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa S.A., México, 1998, Págs. 401 y 402.

<sup>3</sup> *Ibidem*, Pág.403.

el sentido de las resoluciones recurridas, es decir, difícilmente la autoridad va a revocar el acto que causa perjuicio al particular.

Dado lo anterior, debemos mencionar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 227 del Reglamento de la Ley General de Población, contra las resoluciones dictadas por la autoridad migratoria procede el recurso de revisión:

*“Artículo 227. El Recurso de revisión promovido en contra de las resoluciones que dicte la autoridad migratoria, se regirá por lo dispuesto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo”.*

Con esto se puede dar una confusión respecto de que el recurso de revisión constituye un medio de defensa para los extranjeros cuando el acto administrativo consistente en el aseguramiento, se ha realizado de forma ilegal, pero esto no es cierto, ya que el recurso de revisión, en el caso concreto de nuestro tema de tesis, no procede en virtud de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en el que se ha establecido que: *“ Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda”.*

En el caso del aseguramiento, recordemos que estamos ante una medida de seguridad, que se impone mientras se resuelve la expulsión del extranjero, por lo cual la orden de aseguramiento no pone fin al procedimiento y con base en esto no se puede promover el recurso de revisión.

El recurso de revisión sólo tendría lugar siempre y cuando se tratara de recurrir la orden de expulsión, toda vez que es una resolución de carácter definitivo pero en el caso del aseguramiento es totalmente improcedente.

Así mismo, por lo que respecta al juicio contencioso administrativo, también es un medio improcedente en el aseguramiento, en virtud de lo establecido en el artículo 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el cual se establece que:

*Artículo 11. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:*

*I – XII...*

*XIII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.*

*XIV – XV...*

De tal forma que si el extranjero promoviera el juicio contencioso administrativo en contra del aseguramiento, éste sería improcedente de igual manera que el recurso de revisión, ya que la orden de aseguramiento, como ya mencionamos, no pone fin al procedimiento, sino es solamente una medida de seguridad.

Entonces, el único medio de defensa factible en contra del ilegal aseguramiento es el juicio de amparo. Nuestro fundamento radica en el supuesto de la ilegal detención y privación de la libertad del extranjero, ya que en el Reglamento de la Ley General de Población se establece que para poder llevar a cabo el aseguramiento de un extranjero, la autoridad migratoria debe dar seguimiento al procedimiento de verificación, de conformidad con los artículos 196, 197 y 199

del Reglamento de la Ley General de Población, en los cuales se ha dispuesto lo siguiente:

*“Artículo 196. El procedimiento de verificación migratoria se sujetará a lo siguiente:*

*I. El servidor público que realice la verificación que corresponda, deberá contar con un oficio de comisión, el cual hará constar el objeto del acto de verificación, el lugar donde éste va a efectuarse y el nombre de la persona a la que va dirigido, en el caso de que se disponga de éste, fecha, fundamento legal, así como el nombre, firma y cargo del servidor público que lo expide y del que la realizará.*

*A petición expresa del Instituto, la Policía Federal Preventiva realizará labores de vigilancia en lugares específicos;*

*II. El personal comisionado deberá identificarse ante el extranjero o extranjera, o la persona ante quien se realice la verificación, con la credencial que lo acredite como servidor público del Instituto y, en su caso, de la Policía Federal Preventiva, ambas de la Secretaría, y*

*III. De toda visita de verificación se levantará acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por la persona con quien se hubiere entendido la diligencia o por quien la practique si aquélla se hubiere negado a proponerlos; de la misma se dejará copia a la persona con quien se entendió la diligencia, aunque se hubiere negado a firmar, lo que no afectará la validez de la diligencia ni del documento de que se trate, siempre y cuando el verificador haga constar tal circunstancia en el acta.*

*Artículo 197. Del resultado del acto de verificación, la autoridad determinará si es necesaria la comparecencia del extranjero o extranjera. En tal caso, le será enviado el citatorio correspondiente, a fin de que se presente, dentro del término que se le fije, ante la autoridad que corresponda, la cual levantará el acta administrativa conducente en presencia de dos testigos, y procederá a entregar copia autógrafa de la misma al interesado.*

*Artículo 199. Cuando del resultado del acto de verificación migratoria se sorprenda o encuentre a cualquier persona extranjera incurriendo en alguna infracción a lo dispuesto en la Ley, el presente Reglamento o demás disposiciones aplicables que amerite su expulsión, el servidor público respectivo deberá llevar a cabo su aseguramiento, poniéndola de inmediato a disposición de la autoridad competente, para que ésta proceda en los términos previstos por la Ley e informe a sus superiores”.*

De conformidad por lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo<sup>4</sup>; el objeto de este procedimiento migratorio consiste en que el extranjero tenga la posibilidad de formular observaciones y ofrecer pruebas en su defensa o bien reservarse su derecho para hacerlo por escrito dentro de los cinco días siguientes a la fecha en la que se hubiera levantado el acta, para lo cual el extranjero estará en completa libertad para hacerlo.

---

<sup>4</sup> Artículo 68. Los visitados a quienes se haya levantado acta de verificación podrán formular observaciones en el acto de la diligencia y ofrecer pruebas en relación a los hechos contenidos en ella o bien, por escrito, hacer uso de tal derecho dentro del termino de cinco días siguientes a la fecha en que se hubiere levantado.

En la práctica este procedimiento nunca se aplica, y el extranjero es asegurado inmediatamente por la autoridad migratoria constituyendo esto una violación al principio de legalidad, y por lo tanto, dicho principio constitucional es la base mediante la cual se va fundamentar el juicio de amparo.

Cabe aclarar, que no se debe confundir el aseguramiento con el supuesto de una detención por la hipótesis de un delito flagrante, ya que no existe ninguna disposición legal que determine tal situación.

## **5.2 El juicio de amparo.**

La denominación gramatical que se ha dado al medio de control constitucional mexicano deriva de la palabra amparar que quiere decir, proteger, tutelar, salvaguardar o resguardar; dichos términos van enfocados a los derechos que se otorgan en las garantías individuales, lográndose de esta manera el imperio de la Carta Magna Nacional sobre todos los demás cuerpos normativos y sobre cualesquiera actos de autoridad que surjan dentro de los Estados Unidos Mexicanos.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos están consagradas las garantías individuales, que constituyen los derechos fundamentales de los gobernados. Ahora bien, para garantizar el cumplimiento de esos derechos fundamentales, en nuestro país contamos con el juicio de amparo que establece la propia Constitución Política, y que se tramita ante el Poder Judicial de la Federación, como órgano de control constitucional.

El Doctor Ignacio Burgoa define al juicio de amparo como, *“un juicio o un proceso que se inicia por la acción que ejercita cualquier gobernado ante los órganos jurisdiccionales federales contra todo acto de autoridad que le causa*

*un agravio en su esfera jurídica y que considere contrario a la constitución, teniendo por objeto invalidar dicho acto o despojarlo de su eficacia por su inconstitucionalidad o ilegalidad en el caso concreto que lo origine”.*<sup>5</sup>

Por su parte, el Doctor Carlos Arellano García nos dice que por amparo debemos entender, *“la institución jurídica por la que una persona física o moral, denominada quejosa, ejercita el derecho de acción ante un órgano jurisdiccional federal o local, para reclamar de un órgano del Estado federal, local o municipal, denominado “autoridad responsable”, un acto o ley que, el citado quejoso estima, vulnera las garantías individuales para que se le restituya o mantenga el goce de sus presuntos derechos”.*<sup>6</sup>

El Maestro Narciso Sánchez Gómez nos da un concepto del juicio de amparo aludiendo a la materia administrativa tal y como dice a continuación:

*“El juicio de amparo en materia administrativa, es un medio de defensa legal extraordinario, que se inicia a instancia de parte agraviada ante un organismo jurisdiccional federal, cuando un acto o resolución de las autoridades administrativas o tribunales de la misma naturaleza lesionan la esfera jurídica del gobernado y violan las garantías individuales plasmadas en nuestra Constitución Política Federal”.*<sup>7</sup>

Otro concepto de amparo enfocado a la materia administrativa, nos lo proporciona el Doctor Alberto del Castillo del Valle, en el cual nos dice que: *“El juicio de amparo administrativo procede contra actos de los órganos que conforman la administración pública centralizada y, por extensión y en algunos casos, a los órganos de la administración pública descentralizada. Así también,*

---

<sup>5</sup> BURGOA O., Ignacio, *El juicio de amparo*, Trigésima quinta Edición, Editorial Porrúa, México 1999, Pág. 173.

<sup>6</sup> ARELLANO GARCIA Carlos, *El juicio de amparo*, Sexta Edición, Editorial Porrúa, México 2000, Pág. 333.

<sup>7</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ Narciso, *Op Cit.*, Pág. 485.

*a través de este juicio se impugnan los actos de los tribunales administrativos, en el entendido de que en esta materia se engloba también el amparo fiscal”.*<sup>8</sup>

Con base en lo anterior, podemos decir que el juicio de amparo constituye un medio de defensa en el caso en que una Ley, un acto de autoridad o una resolución, se ha efectuado contraviniendo alguno de los preceptos establecidos en el apartado de las Garantías Individuales de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, el juicio de amparo es el medio de defensa procedente para combatir el ilegal aseguramiento de extranjeros, en cualquiera de sus dos momentos: antes de que se emita la orden de expulsión o cuando sólo se está en espera de la ejecución de dicha orden.

### **5.2.1 Procedencia del juicio de amparo.**

La procedencia del juicio de amparo se encuentra establecida principalmente en el artículo 103 constitucional, el cual se relaciona directamente con el artículo 107 de la misma Constitución, donde se encuentran establecidas las bases del juicio de amparo.

El Artículo. 103 constitucional, a la letra señala:

*"Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite.*

*I. Por Leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.*

---

<sup>8</sup> DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, *Segundo Curso de amparo*, Segunda Edición, Editorial Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., México 2002, Pág. 236.

*II. Por Leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.*

*III. Por Leyes o actos de las autoridades de estos que invadan la autoridad federal”.*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refiere que el juicio de amparo será resuelto por los Tribunales de la Federación, cuando la controversia tenga su causa en las fracciones anteriormente citadas.

Por lo que respecta al ilegal aseguramiento de extranjeros, el punto de partida es la violación de la garantía individual a través de ese acto de autoridad, por lo que encuadra en la fracción primera del artículo 103 de nuestra Carta Magna.

De forma complementaria al artículo 103 referido, en el artículo 107 de nuestra Constitución se asientan las bases a seguir para el juicio de amparo, de las cuales podemos desprender las siguientes:

- a) El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada.
- b) La sentencia de amparo tendrá efectos particulares, limitándose a conceder o negar el amparo únicamente al quejoso.
- c) En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la Ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de amparo requiera como condición para decretar esa suspensión.

Respecto de este último podemos resaltar que tal precepto constituye una excepción al principio de definitividad, dado que, al no existir medio de defensa ordinario para el ilegal aseguramiento de extranjeros, el único medio de impugnación que procede es el juicio de amparo.

Cabe destacar que el aseguramiento de extranjeros causa un agravio de imposible reparación y que no se puede combatir por otro medio de defensa, por lo cual el extranjero asegurado se encuentra en un estado de indefensión que sólo puede ser remediado con el juicio de amparo.

### **5.2.2 Competencia del juez.**

Como ya mencionamos, en el artículo 103 constitucional se establece que *“los tribunales de la federación resolverán las controversias que se susciten por Leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales...”*, por lo tanto el Poder Judicial de la Federación resolverá los juicios de amparo. Sin embargo, dentro del Poder Judicial de la Federación tenemos lo que es competencia por materia y competencia territorial.

Por lo que se refiere a la competencia por materia, en la Ley Orgánica del Poder Judicial se ha establecido lo siguiente:

*“Artículo 52. Los jueces de distrito en materia administrativa conocerán:*

*I ...*

*II. De los juicios de amparo que se promuevan conforme a la fracción VII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contra actos de la autoridad judicial en las controversias*

*que se susciten con motivo de la aplicación de Leyes federales o locales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad administrativa o de un procedimiento seguido por autoridades del mismo orden;*

*III...*

*IV. De los juicios de amparo que se promuevan contra actos de autoridad distinta de la judicial, salvo los casos a que se refieren las fracciones II del artículo 50<sup>9</sup> y III de artículo anterior<sup>10</sup> en lo conducente, y*

*V...”.*

Atendiendo a que el juicio de amparo en relación al ilegal aseguramiento es promovido en contra de un acto de autoridad emitido por el Instituto Nacional de Migración, con el cual se está violando una garantía individual, podemos decir que el juez competente es el Juez de Distrito en Materia Administrativa; ahora bien es el juez de distrito el que conocerá del amparo, en virtud de que estamos en presencia de un amparo indirecto, y tal análisis será profundizado más adelante.

En cuanto a la competencia territorial, en el artículo 36 de la Ley de Amparo se ha establecido lo siguiente:

---

<sup>9</sup> Artículo 50. Los jueces federales penales conocerán:

*I.....*

*II. De los procedimientos de extradición, salvo lo que se disponga en los tratados internacionales.*

*III ...*

<sup>10</sup> Artículo 51. Los jueces de distrito de amparo en materia penal conocerán:

*I- II...*

*III. De los juicios de amparo que se promuevan contra leyes y demás disposiciones de observancia general en materia penal, en los términos de la Ley de Amparo.*

*“Artículo 36. Cuando conforme a las prescripciones de esta Ley sean competentes los jueces de Distrito para conocer de un juicio de amparo, lo será aquél en cuya jurisdicción deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto reclamado.*

*Si el acto ha comenzado a ejecutarse en un Distrito y sigue ejecutándose en otro, cualquiera de los jueces de esas jurisdicciones, a prevención, será competente.*

*Es competente el juez de distrito en cuya jurisdicción resida la autoridad que hubiese dictado la resolución reclamada, cuando ésta no requiera ejecución material”.*

Por lo anterior, podemos decir que la autoridad judicial competente para conocer del juicio de amparo en contra del ilegal aseguramiento de un extranjero, es el Juez de Distrito en Materia Administrativa del lugar en donde se ejecute el acto, en el entendido de que procede tramitar un amparo indirecto, dado que el aseguramiento de extranjeros constituye un acto de autoridad.

### **5.2.3 Tipo de amparo.**

El juicio de amparo se puede promover de dos formas, las cuales la Ley de Amparo las denomina como amparo directo y amparo indirecto; esta distinción se hace en razón del tipo de actos que se combatan.

Para una mejor comprensión de esto, debemos hacer mención de qué es un acto de autoridad y cuáles son sus tipos, ya que en razón de ello se define el tipo de amparo que se deberá tramitar para el caso del ilegal aseguramiento de extranjeros.

En primer lugar, por autoridad, tenemos que: *“es aquel órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo desempeño, conjunto o separado, produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado, o su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa”*.<sup>11</sup>

La palabra acto la podemos apreciar como acción, siendo así, un acto de autoridad es cualquier acción realizada por un órgano estatal que tiene facultades de decisión. Ahora bien, estos actos pueden efectuarse en inobservancia a los derechos contenidos en las garantías individuales, y en tal caso se dice que dicho acto es violatorio de garantías, por lo que sus efectos pueden ser contrarestados con el juicio de amparo.

En lo que respecta a la clasificación de los actos, en concordancia con el Ministro Góngora Pimentel y el Doctor Ignacio Burgoa, son los siguientes:

- a) *Actos consumados. Es aquel acto que se ha realizado total e integralmente y conseguido todos sus efectos.*<sup>12</sup>
- b) *Actos declarativos. Son aquellos que se limitan a evidenciar una situación jurídica determinada, pero que no implican modificación alguna de derechos o de situaciones existentes.*<sup>13</sup>
- c) *Actos consentidos. Son actos de autoridad violatorios de derechos fundamentales o del régimen competencial que no son reclamados*

---

<sup>11</sup> BURGOA O., Ignacio, *Op. Cit.*, Pág. 186.

<sup>12</sup> GÓNGORA PIMENTEL Genaro, *Introducción al Estudio del juicio de amparo*, Editorial Porrúa, México 2003, Pág. 132.

<sup>13</sup> *Ibidem*, Pág. 136.

*dentro de los términos que la ley señala para la promoción del juicio de amparo.*<sup>14</sup>

- d) Actos de tracto sucesivo. Son aquellos cuya realización no tiene unicidad temporal o cronológica, esto es, que para la satisfacción integral de su objeto se requiere una sucesión de hechos entre cuya respectiva realización medie un intervalo determinado.*<sup>15</sup>
- e) Actos positivos. Son actos de autoridad que se traducen en la decisión o ejecución de un hacer.*<sup>16</sup>
- f) Actos negativos. Son aquellos por los que las autoridades se rehúsan a acceder a las pretensiones de los individuos.*<sup>17</sup>
- g) Actos prohibitivos. Son aquellos que imponen al individuo una obligación de no hacer, que se traduce en una limitación a su conducta.*<sup>18</sup>
- h) Actos futuros. Son todos aquellos que pueden o no suceder, es decir, no se tiene una certeza clara de que se realicen.*<sup>19</sup>

Una vez entendido el acto de autoridad, podemos decir que el aseguramiento de extranjeros encuadra en el tipo de un acto continuo o de tracto sucesivo, ya que es un acto que se va realizando en el transcurso del tiempo, hasta que las autoridades migratorias resuelvan sobre la resolución que determine o niegue la expulsión de un extranjero o bien se ejecute ésta.

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, Pág. 139.

<sup>15</sup> BURGOA O., Ignacio, *Op. Cit.*, Pág. 715.

<sup>16</sup> GÓNGORA PIMENTEL Genaro, *Op. Cit.*, Pág. 159.

<sup>17</sup> *Ibidem*, Pág. 160.

<sup>18</sup> *Ibidem*, Pág. 163.

<sup>19</sup> *Ibidem*, Pág. 53.

Sin embargo, hay quienes pudieran sostener que el aseguramiento de extranjeros es un acto consumado, criterio que resulta discutible, ya que además del análisis de la definición dada, podemos apoyar nuestra opinión en el criterio jurisprudencial que se transcribe a continuación:

*“No. Registro: 382.963  
Tesis aislada  
Materia(s): Común  
Quinta Época  
Instancia: Cuarta Sala  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo: XLIV  
Tesis:  
Página: 1022*

***“ACTOS DE TRACTO SUCESIVO.*** *Los actos de tracto sucesivo, deben presentar la característica inherente a ellos, o sea, que para que se realicen, es necesario un acto constante de autoridad, tal es el caso del detenido que, para que se le prive de su libertad, es necesario que la autoridad esté ejecutando con tal carácter, en forma constante, el hecho de no permitir la salida de la cárcel, al reo. Todo lo contrario pasa con los actos que no son de tal naturaleza, para cuya realización basta con que la autoridad, por una sola vez los ejecute, sin necesidad de posteriores intervenciones de la misma; por lo que si la autoridad responsable hace uso de su potestad una sola vez, sin que para nada intervenga materialmente después de consumados los actos, no existe la sucesión de éstos, de una manera forzada, obligada, como en el caso del reo que a cada momento que trata de salir de la prisión, se le impide hacerlo, en virtud de un acto de autoridad”.*

*Amparo en materia de trabajo. Revisión del incidente de suspensión 2083/33. Lobillo Gildardo y coagraviado. 15 de abril de 1935. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Vicente Santos Guajardo. Relator: Octavio M. Trigo.*

De esto, podemos desprender las características de los actos de tracto sucesivo, y a su vez podemos apreciar la vinculación que se ha dado entre los actos de tracto sucesivo y la libertad personal, por lo que podemos decir que los actos consistentes en el aseguramiento de extranjeros, son actos de tracto sucesivo.

Ahora bien, la determinación del tipo de amparo se ha establecido en la Ley de la materia, atendiendo al tipo de actos que se traten de impugnar mediante el juicio de amparo.

De manera enunciativa y para lograr una mejor distinción entre el amparo directo y el indirecto, a continuación se transcribe el artículo 158<sup>20</sup>, en donde se estipula contra que procede el amparo directo.

*“Artículo 158. El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por*

---

<sup>20</sup> Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 Y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.*

*Para los efectos de este artículo, sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la Ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a sus principios generales de Derecho a falta de Ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.*

*Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de Leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o solución que pongan fin al juicio”.*

Por lo que se refiere a la procedencia del amparo indirecto, mismo que atiende a nuestro tema, en el artículo 114<sup>21</sup>, se ha dispuesto lo siguiente:

*“Artículo 114. El amparo se pedirá ante el juez de distrito:*

*I. Contra Leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de Leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su*

---

<sup>21</sup> *Idem.*

*sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación, causen perjuicios al quejoso;*

*II. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.*

*En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la Ley de la materia le conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia.*

*III. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido.*

*Si se trata de actos de ejecución de sentencia, sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, pudiendo reclamarse en la misma demanda las demás violaciones cometidas durante ese procedimiento, que hubieren dejado sin defensa al quejoso.*

*Tratándose de remates, sólo podrá promoverse el juicio contra la resolución definitiva en que se aprueben o desaprueben.*

*IV. Contra actos en el juicio que tengan sobre las personas o las cosas una ejecución que sea de imposible reparación;*

*V. Contra actos ejecutados dentro o fuera de juicio, que afecten a personas extrañas a él, cuando la Ley no establezca a favor del afectado algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos, siempre que no se trate del juicio de tercería;*

*VI. Contra Leyes o actos de la autoridad federal o de los Estados, en los casos de las fracciones II y III del artículo 1o. de esta Ley;*

*VII. Contra las resoluciones del Ministerio Público que confirmen el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal, en los términos de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 21 Constitucional”.*

Como hemos visto, existen dos tipos de amparo, el directo y el indirecto, y cabe reiterar que del amparo indirecto conoce el Juez de Distrito y del amparo directo conoce el Tribunal Colegiado de Circuito.

Para concluir este apartado de la presente tesis, podemos decir que el juicio de amparo en contra del ilegal aseguramiento de extranjeros, es un amparo indirecto, en virtud de que el acto de autoridad es cometido por un funcionario de la Administración Pública Federal, y atiende a lo previsto en la fracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo, y por consecuencia, la autoridad judicial competente para conocer del asunto es el juez de distrito, el cual deberá ser en materia administrativa.

#### **5.2.4 Trámite del amparo.**

En primer lugar hablaremos de los términos para interponer la demanda, estos generalmente en el amparo que nos ocupa, son de 15 días a partir de que surta

efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame, pero en la Ley de Amparo se prevé una excepción a este término, tal excepción radica en lo dispuesto por el artículo 22, fracción II de la Ley de Amparo, en el que se establece lo siguiente:

*“Artículo 22. Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior:*

*I...*

*II. Los actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro, cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, o la incorporación forzosa al servicio del ejército o armada Nacionales.*

*En estos casos la demanda de amparo podrá interponerse en cualquier tiempo...*

*III...”.*

En el caso del aseguramiento estamos en presencia de una privación de la libertad, misma que constituye ataques a la libertad personal en virtud de la ilegalidad de la detención del extranjero, y es por ello que en concordancia con el artículo citado, la demanda de amparo podrá interponerse en cualquier tiempo y al decir cualquier tiempo nos referimos no solamente al día sino a cualquier hora. Además, desde la presentación de la demanda, se podrá tramitar el incidente de suspensión, bajo las mismas condiciones mencionadas.

Una vez precisado lo anterior, pasamos a lo que es el contenido de la demanda. Para que sea procedente debe cumplir los requisitos que se han establecido en el artículo 116 de la Ley de Amparo, mismo que a la letra dice:

*“Artículo 116. La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:*

*I. El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre;*

*II. El nombre y domicilio del tercero perjudicado;*

*III. La autoridad o autoridades responsables; el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la Ley encomiende su promulgación, cuando se trate de amparos contra Leyes;*

*IV. La Ley o acto que de cada autoridad se reclame; el quejoso manifestará, bajo protesta de decir verdad, cuáles son los hechos o abstenciones que le constan y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación;*

*V. Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones, si el amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo 1o. de esta Ley;*

*VI. Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del artículo 1o. de esta Ley, deberá precisarse la facultad reservada a los Estados que haya sido invadida por la autoridad federal, y si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, se señalará el precepto de la Constitución General de la República que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida”.*

En este sentido, para formular una demanda de amparo en contra del ilegal aseguramiento de extranjeros, podemos decir de forma resumida y atendiendo a lo solicitado en dicho artículo, lo siguiente:

- a) En cuanto a la fracción I, indudablemente los datos que se proporcionen ahí serán variables, los cuales atenderán a cada extranjero en particular.
- b) Por lo que respecta en la fracción II, en el caso del aseguramiento de extranjeros no existe ningún tercero perjudicado.
- c) Las autoridades responsables, en orden jerárquico ascendente serán el Comisionado del Instituto Nacional de Migración, el Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación y el propio Secretario de Gobernación.
- d) Atendiendo a la fracción IV, el acto que se pretende impugnar mediante el juicio de amparo es la ilegal detención realizada por funcionarios del Instituto Nacional de Migración, misma que figura bajo el nombre de aseguramiento. Al referir ilegal, entiéndase que existe un procedimiento para realizar el aseguramiento, al cual en la mayoría de los casos no se da cumplimiento, por tanto al ser incumplido dicho procedimiento, el acto (aseguramiento) con el cual se está privando de la libertad al extranjero es ilegal.
- e) Sin duda los preceptos constitucionales que se estiman violados para el caso del ilegal aseguramiento de extranjeros, son los contenidos en los artículos 14 y 16 constitucional, mismos que conforman la garantía de audiencia y legalidad respectivamente.

- f) Por lo que se refiere a la última fracción del artículo citado, ésta no aplica a nuestro tema.

Una vez formulada la demanda de amparo atendiendo a los requisitos antes señalados, se presentará en la oficialía de partes común de los juzgados de distrito en materia administrativa acompañada de las copias necesarias para las autoridades responsables, el Ministerio Público, y dos más en el caso de que se pidiera el incidente de suspensión.

Al ingresar la demanda de amparo, el juez que conozca de ella podrá en su caso, realizar una prevención, si se hubiera omitido en el escrito de demanda algún requisito que se prevé en la Ley, o bien si existiera alguna irregularidad en ella.

Caso contrario, si no se encontraren motivos de improcedencia, el juez deberá admitir la demanda y en el mismo auto se deberá solicitar a las autoridades responsables que rindan su informe justificado, remitiéndoles copia de la demanda. Así mismo en dicho auto se señalará día y hora para la celebración de la audiencia, la cual deberá celebrarse a más tardar dentro de los treinta días.

En virtud de lo anterior, cabe hacer mención que los Jueces de Distrito deben resolver si admiten o desechan las demandas de amparo dentro del término de veinticuatro horas, contadas desde la en que fueron presentadas.

Una vez admitida la demanda, las autoridades responsables deberán rendir su informe justificado dentro del término de cinco días. El informe justificado que emita la autoridad responsable deberá rendirse por lo menos ocho días antes de la fecha en que se celebre la audiencia constitucional, esto con la intención

de que el quejoso tenga conocimiento de lo manifestado por la autoridad en dicho informe.

Si el informe justificado no se presenta con la anticipación mencionada, el juez podrá diferir o suspender la audiencia a solicitud del quejoso.

En el informe justificado que rindan las autoridades responsables deberán exponer las razones y fundamentos legales que estimen pertinentes para sostener la constitucionalidad del acto reclamado o la improcedencia del juicio de amparo.

Posteriormente se podrán ofrecer pruebas; en el juicio de amparo se admiten todo tipo de pruebas, con excepción de la de posiciones y todas aquéllas que van contra la moral o contra derecho.

El momento en que las pruebas deberán ofrecerse es en la audiencia del juicio, con excepción de las documentales, la cuales podrán presentarse desde la demanda.

Si las partes tuvieran que rendir alguna prueba testimonial o pericial, deberán anunciarla cinco días hábiles antes del señalado para la celebración de la audiencia constitucional, sin contar el día del ofrecimiento ni el señalado para la propia audiencia, en tal caso se deberá exhibir copia de los interrogatorios que serán aplicados a los testigos o a los peritos. De darse lo anterior, el juez deberá ordenar que se entregue una copia a cada una de las partes, para que puedan formular por escrito o hacer verbalmente repreguntas, al momento de la audiencia.

Cuando un extranjero es asegurado, puede darse la situación de que los documentos que pudiere ofrecer como pruebas en el juicio de amparo, estén en

posesión o bien sean expedidos por el Instituto Nacional de Migración, en tal caso, dicho Instituto tendrá la obligación de expedir o dar copia de los documentos que se pretenden presentar como pruebas, y en caso de que no accediera a ello, el extranjero podrá solicitar al juez que se le requiera judicialmente a la autoridad los documentos solicitados.

También, en la celebración de la audiencia, el quejoso podrá hacer valer sus alegatos, los cuales podrán ser por escrito, o bien verbales, mismos que serán asentados en autos si lo quisiere, esto en virtud de que estamos en presencia de actos que importan ataques a la libertad personal.

Siguiendo el orden del trámite que se establece en la Ley, el juez de distrito deberá emitir la resolución correspondiente, en la cual concederá o negará el amparo al quejoso.

### **5.2.5 La suspensión provisional.**

La figura de la suspensión de los actos reclamados es de vital importancia para el amparo, debido a que si no existiera, el amparo carecería de eficacia, dado que el proceso que se sigue en el juicio de amparo implica una larga duración, y si no hubiera suspensión, las autoridades podrían seguir ejecutando el acto reclamado.

De acuerdo con el Maestro Juventino V. Castro, *“La suspensión del acto reclamado es una providencia cautelar en los procedimientos de amparo, de carácter meramente instrumental, para preservar la materia del proceso, y cuyo contenido reviste la forma de un mandato asegurador del cumplimiento y la ejecución de otra providencia principal que pudiere ordenar la anulación de la conducta prevista, positiva o negativa, de una autoridad pública, haciendo cesar*

*temporalmente sus efectos obligatorios mientras se resuelve la controversia constitucional*".<sup>22</sup>

El Doctor Ignacio Burgoa nos da la siguiente definición: *"La suspensión será aquel acontecimiento (acto o hecho) o aquella situación que genera la paralización o cesación temporalmente limitadas de algo positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo, el desarrollo o las consecuencias de ese "algo", a partir de dicha paralización o cesación, sin que se invalide lo anteriormente transcurrido o realizado"*.<sup>23</sup>

Por su parte, el Ministro Góngora Pimentel nos dice, *"La suspensión no tiene como único objeto mantener viva la materia del amparo, también se propone evitar al agraviado, durante la tramitación del juicio de amparo, los perjuicios que la ejecución del acto pudiera ocasionarle.*

*Los efectos de la suspensión son obrar sobre la ejecución del acto reclamado, ya que afecta las medidas tendientes a su ejecución, paralizándolas, impidiendo que el acto reclamado se ejecute o haciendo cesar tales medidas si la ejecución ya se ha iniciado"*.<sup>24</sup>

El Doctor Alberto del Castillo del Valle, nos refiere que, *"La suspensión del acto reclamado es la institución jurídica que obliga a las autoridades estatales señaladas como responsables en una demanda de amparo, a detener su actuar, durante el tiempo en que está en trámite el juicio de garantías, evitando con ello que se consume el acto con efectos irreparables y que el juicio quede sin materia."*<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> CASTRO, Juventino V., *La Suspensión del Acto Reclamado en el amparo*, Sexta Edición, Editorial Porrúa, México 2004, Pág. 71.

<sup>23</sup> BURGOA O., Ignacio, *Op. Cit.*, Pág. 710.

<sup>24</sup> GÓNGORA PIMENTEL Genaro, *La Suspensión en Materia Administrativa*, Sexta Edición, Editorial Porrúa, México 2001, Pág. 2.

<sup>25</sup> DEL CASTILLO DEL VALLE Alberto, *Op. Cit.*, Pág. 112.

La suspensión del acto reclamado de conformidad con la Ley de Amparo, procede de oficio o a petición de la parte agraviada. En el caso del aseguramiento de extranjeros, la suspensión deberá ser solicitada por el extranjero en virtud de que no encuadra en ninguno de los supuestos previstos para la procedencia de oficio.

Los efectos que genera la suspensión en el aseguramiento serán los de ordenar que las cosas se mantengan en el estado que guarden, tomando el juez las medidas pertinentes para evitar la consumación de los actos reclamados.

El incidente de suspensión podrá promoverse en cualquier tiempo, siempre y cuando sea antes de que se dicte sentencia ejecutoria, pero generalmente dicho incidente se promueve al presentarse la demanda.

Ahora bien, para que el quejoso pueda solicitar vía incidental la suspensión del acto reclamado, se deberá cumplir con los requisitos previstos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, que son los siguientes:

- I. Que sea solicitado por el agraviado.
- II. Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público.
- III. Que sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

En este sentido, por lo que corresponde a los conceptos de interés social y orden público, podemos decir que existen una diversidad de criterios al respecto, ya que no existe una definición o criterio único, real y concreto en

cuanto a ello; sin embargo es el juez de distrito que conozca del caso quien va decidir si sobre esta cuestión en particular existe una afectación al interés social y al orden público al otorgarse la suspensión.

Al respecto, el Ministro Góngora Pimentel nos manifiesta que: *“Es verdad que aquí y ahora no se ha logrado un criterio generalmente aceptado por la jurisprudencia, ni por la doctrina sobre lo que debe entenderse por interés social y orden público, no obstante las numerosas y constantes ejecutorias de los tribunales de amparo sobre tales tema, lo que para un tribunal puede contravenir el interés social y el orden público de manera directa, para otro no lo afecta.*

*El orden público y el interés social se perfilan como conceptos jurídicos indeterminados, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice la valoración. En todo caso, para darles significado, el juzgador debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de una comunidad, es decir las reglas mínimas de convivencia social, a modo de evitar que con la suspensión se causen perjuicios mayores que los que se pretenden evitar con esta institución, en el entendido de que la decisión a tomar en cada caso concreto no puede descansar en meras apreciaciones subjetivas del juzgador, sino en elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de una sociedad”.*<sup>26</sup>

Complementando lo anterior, existen varias jurisprudencias que nos refieren al tema del interés social y el orden público, tales como las que se transcriben a continuación:

---

<sup>26</sup> GÓNGORA PIMENTEL Genaro, *Op. Cit.*, Págs. 53, 54 y 55.

No. Registro: 180.447  
Tesis aislada  
Materia(s): Común  
Novena Época  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: XX, Septiembre de 2004  
Tesis: I.4o.A.54 K  
Página: 1878

**SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. PARA DETERMINAR SI SE AFECTA EL ORDEN PÚBLICO E INTERÉS SOCIAL, DEBE SOPESARSE EL PERJUICIO REAL Y EFECTIVO QUE PODRÍA SUFRIR LA COLECTIVIDAD, CON EL QUE PODRÍA AFECTAR A LA PARTE QUEJOSA CON LA EJECUCIÓN DEL ACTO RECLAMADO Y EL MONTO DE LA AFECTACIÓN DE SUS DERECHOS EN DISPUTA.**

*El artículo 124 de la Ley de Amparo condiciona la concesión de la suspensión, además de la solicitud del quejoso, en primer lugar, a que no se afecte el orden público y el interés social, y en segundo, a que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se le causen al agraviado con la ejecución del acto reclamado. Ahora bien, para determinar si existe esa afectación no basta que la ley en que se fundamente el acto sea de orden público e interés social, sino que debe evaluarse si su contenido, fines y consecución son contrarios a los valores y principios que inspiran el orden público, capaz de restringir derechos fundamentales de los gobernados, o si son realmente significativos para afectar el interés social. Efectivamente, las leyes, en mayor o menor medida, responden a ese interés público, sin embargo, esto no puede ser una habilitación absoluta, capaz de afectar derechos fundamentales de modo irreversible, ya que también es deseable por la sociedad que las autoridades no afecten irremediamente derechos sustanciales de los particulares, especialmente cuando tienen el carácter de indisponibles o irreductibles como la libertad, igualdad, dignidad y los demás consagrados en el artículo 16 constitucional, por*

*ser sus consecuencias de difícil o de imposible reparación. Así las cosas, para aplicar el criterio de orden público e interés social debe sopesarse el perjuicio que podrían sufrir las metas de interés colectivo perseguidas con los actos concretos de aplicación, con el perjuicio que podría afectar a la parte quejosa con la ejecución del acto reclamado y el monto de la afectación de sus derechos en disputa.*

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

*Incidente de suspensión (revisión) 32/2004. Director General de Investigaciones de la Comisión Federal de Competencia. 31 de marzo de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez.*

*Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo VI, Materia Común, página 547, tesis 603, de rubro: "SUSPENSIÓN. INTERÉS SOCIAL O INTERÉS PÚBLICO. SU DEMOSTRACIÓN."*

---

No. Registro: 186.415  
Jurisprudencia  
Materia(s): Común  
Novena Época  
Instancia: Segunda Sala  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: XVI, Julio de 2002  
Tesis: 2a./J. 81/2002  
Página: 357

**SUSPENSIÓN DEFINITIVA. AL RESOLVER SOBRE ELLA, EL JUZGADOR DE AMPARO DEBE EXPONER, EN SU CASO, LOS MOTIVOS POR LOS QUE CONSIDERE SE OCASIONA O NO PERJUICIO AL INTERÉS SOCIAL Y SI SE CONTRAVIENEN O NO DISPOSICIONES DE ORDEN PÚBLICO.** Uno de los requisitos que el artículo 124 de la Ley de Amparo establece para el otorgamiento de la suspensión definitiva, es el relativo a que con tal otorgamiento no se

*siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. Ahora bien, aun cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha definido lo que debe entenderse por interés social y por disposiciones de orden público, en tanto que la apreciación de su existencia depende del caso concreto y toda vez que los juzgadores de amparo deben respetar el mandato constitucional relativo a la fundamentación y motivación de sus resoluciones como una formalidad esencial del procedimiento, tal como se desprende del contenido de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 77 de la Ley de Amparo y 219 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria conforme al artículo 2o. de la ley que regula el juicio de garantías, se concluye que dichos juzgadores, según sea el caso, al otorgar o negar la suspensión definitiva del acto reclamado deben exponer los motivos por los que consideren se ocasiona o no perjuicio al interés social, o si se contravienen o no disposiciones de orden público.*

*Contradicción de tesis 33/2001-PL. Entre las sustentadas por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el actual Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito. 21 de junio de 2002. Cinco votos. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretaria: María Antonieta del Carmen Torpey Cervantes.*

*Tesis de jurisprudencia 81/2002. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintiocho de junio de dos mil dos.*

---

*No. Registro: 199.549  
Jurisprudencia  
Materia(s): Administrativa  
Novena Época  
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: V, Enero de 1997  
Tesis: I.3o.A. J/16  
Página: 383*

**SUSPENSIÓN, NOCIONES DE ORDEN PÚBLICO Y DE INTERÉS SOCIAL PARA LOS EFECTOS DE LA.** *De acuerdo con la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, que desarrolla los principios establecidos en el artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal, la suspensión definitiva solicitada por la parte quejosa en un juicio de garantías sólo puede concederse cuando al hacerlo no se contravengan disposiciones de orden público ni se cause perjuicio al interés social. El orden público y el interés social, como bien se sabe, no constituyen nociones que puedan configurarse a partir de la declaración formal contenida en la ley en que se apoya el acto reclamado. Por el contrario, ha sido criterio constante de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que corresponde al Juez examinar la presencia de tales factores en cada caso concreto. El orden público y el interés social se perfilan como conceptos jurídicos indeterminados, de imposible definición, cuyo contenido sólo puede ser delineado por las circunstancias de modo, tiempo y lugar prevalecientes en el momento en que se realice la valoración. En todo caso, para darles significado, el juzgador debe tener presentes las condiciones esenciales para el desarrollo armónico de una comunidad, es decir, las reglas mínimas de convivencia social, a modo de evitar que con la suspensión se causen perjuicios mayores que los que se pretende evitar con esta institución, en el entendido de que la decisión a tomar en cada caso concreto no puede descansar en meras apreciaciones subjetivas del juzgador, sino en elementos objetivos que traduzcan las preocupaciones fundamentales de una sociedad.*

*TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.*

*Amparo en revisión 1033/89. Minerales Submarinos Mexicanos, S.A. (Recurrente: Secretario de Programación y Presupuesto y otras). 8 de agosto de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Adriana Leticia Campuzano Gallegos.*

*Queja 283/95. Delegado del Departamento del Distrito Federal en Benito Juárez y otras. 16 de octubre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Guadalupe Margarita Ortiz Blanco.*

*Queja 393/95. Berel, S.A. 8 de diciembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Lourdes Margarita García Galicia, en funciones de Magistrado por ministerio de ley.*

*Queja 423/95. Colín y Lozano, S. de R.L. 3 de enero de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: María de la Luz Pineda Pineda.*

*Amparo en revisión 553/96. Berel, S.A. 1o. de marzo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Lanz Cárdenas. Secretario: Vicente Román Estrada Vega.*

*Nota: Por ejecutoria de fecha 6 de julio de 2001, la Segunda Sala declaró inexistente la contradicción de tesis 2/2001 en que había participado el presente criterio.*

---

*No. Registro: 818.680  
Tesis aislada  
Materia(s): Común  
Séptima Época  
Instancia: Segunda Sala  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo: 47 Tercera Parte  
Tesis:  
Página: 58*

**INTERÉS SOCIAL Y DISPOSICIONES DE ORDEN PÚBLICO. SU APRECIACIÓN.** *La Suprema Corte sostiene, como se puede consultar en la tesis 131 del Apéndice de jurisprudencia 1917-1965, Sexta Parte, página 238, que si bien la estimación del orden público en principio corresponde al legislador al dictar una ley, no es ajeno a la función de los juzgadores apreciar su existencia en los casos concretos que se les someten para su fallo. El examen de la ejemplificación que contiene el artículo 124 de la Ley de Amparo para indicar cuándo se sigue perjuicio al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, revela que se puede razonablemente colegir en términos generales, que se producen esas situaciones cuando se priva a la colectividad con la suspensión de un beneficio que le otorgan las leyes, o se les infiere un daño con ella que de otra manera no resentiría.*

*Varios 473/71. Contradicción de tesis de los Tribunales Colegiados Primero y Segundo Administrativos del Primer Circuito. 30 de noviembre de 1972. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Jorge Saracho Álvarez.*

*Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1965, Sexta Parte, Común, tesis 131, página 238, tesis de rubro "ORDEN PÚBLICO."*

Sin duda lo anterior concuerda con el criterio del Ministro Genaro Góngora Pimentel, por lo que el juez estará a cargo de resolver si el otorgamiento de la suspensión afecta o no el interés social y al orden público, tomando en cuenta las circunstancias que presente cada caso en particular.

Por último, en la Ley de Amparo en su artículo 124, fracción II, segundo párrafo, se hace una referencia del perjuicio al interés social y de la contravención al

interés público<sup>27</sup>, pero de lo que se contiene ahí, para el caso del aseguramiento de extranjeros, no se encuadra en ninguno de esos supuestos, por lo que la suspensión sí se debe otorgar, ya que no se aprecia una afectación al interés social ni a al orden público por el hecho de que se ponga en libertad al extranjero, máxime que sólo estamos impugnando la medida de seguridad consistente en su privación de la libertad, y no la resolución que determina su expulsión.

Por lo tanto, al tramitar el juicio de amparo en contra del ilegal aseguramiento de extranjeros se puede solicitar la suspensión provisional<sup>28</sup>, en virtud de que existe un peligro inminente de que se continúe ejecutando el acto reclamado, por lo que el juez al dictar la suspensión provisional deberá fijar las medidas que considere necesarias para el aseguramiento<sup>29</sup> del quejoso, en virtud de que se trata de la libertad personal del extranjero.

La suspensión provisional traerá como consecuencia que el quejoso quede a disposición del juez de distrito, bajo la responsabilidad de la autoridad ejecutora y sin perjuicio de que pueda ser puesto en libertad caucional, si lo determinare así el juez. Posteriormente se tendrá que emitir la resolución en donde se conceda la suspensión definitiva o se niegue.

---

<sup>27</sup> “Se considerará, entre otros casos, que si se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando, de concederse la suspensión se continúe el funcionamiento de centros de vicio, de lenocinios, la producción y el comercio de drogas enervantes; se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos, o el alza de precios con relación a artículos de primera necesidad o bien de consumo necesario; se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave, el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, o la campaña contra el alcoholismo y la venta de substancias que envenenen al individuo o degeneren la raza; o se permita el incumplimiento de las órdenes militares;”

<sup>28</sup> Ley de Amparo, Artículo 130. El juez de Distrito siempre concederá la suspensión provisional cuando se trate de la restricción de la libertad personal fuera de procedimiento judicial, tomando las medidas a que alude el párrafo anterior.

<sup>29</sup> Cabe hacer mención que en virtud de que es el aseguramiento lo que se está demandando en amparo, el juez podrá fijar otras medidas que no impliquen la privación de la libertad como puede ser un control de firma semanal, o cualquier otro que juzgue conveniente.

Una vez promovida la suspensión, el juez de distrito deberá solicitar el informe previo de la autoridad responsable, mismo que deberá ser rendido dentro de las veinticuatro horas siguientes. Transcurrido ese plazo, independientemente si se rindió o no el informe previo por la autoridad, se llevará a cabo la audiencia dentro de las setenta y dos horas siguientes, en la cual el juez podrá recibir las pruebas y resolver en la misma audiencia, el otorgamiento o la negación de la suspensión.

De igual forma, dentro de nuestro tema de tesis, es de total relevancia el artículo 136 de la Ley de Amparo, respecto de la suspensión del acto reclamado, por lo que a continuación se transcriben sus párrafos primero, quinto y sexto respectivamente:

*“Artículo 136. Si el acto reclamado afecta la libertad personal, la suspensión sólo producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del juez de distrito únicamente en cuanto a ella se refiera, quedando a disposición de la autoridad que deba juzgarlo, cuando el acto emane de un procedimiento del orden penal por lo que hace a la continuación de éste.*

...

*Cuando la orden de aprehensión, detención o retención, se refiera a delito que conforme a la Ley no permita la libertad provisional bajo caución, la suspensión sólo producirá el efecto de que el quejoso quede a disposición del juez de distrito en el lugar en que éste señale, únicamente en lo que se refiera a su libertad personal, quedando a disposición de la autoridad a la que corresponda conocer del procedimiento penal para los efectos de su continuación.*

*Cuando el acto reclamado consista en la detención del quejoso por orden de autoridades administrativas distintas del Ministerio Público, podrá ser puesto en libertad provisional mediante las medidas de aseguramiento y para los efectos que expresa el párrafo anterior.*

*...”*

El artículo citado es de importancia para este tema, ya que en su párrafo sexto se menciona que el extranjero podrá ser puesto en libertad, mediante las medidas de aseguramiento que emita al respecto el juez. Dado esto, el juez podrá suspender el acto reclamado, poniendo en libertad al extranjero, fijando como medio de control cualquier otro distinto al que se está tratando de contrarrestar con el amparo, y que no implique una privación de la libertad, por ejemplo, que el extranjero otorgue alguna garantía como la fianza o el depósito en efectivo, y que acuda a firmar semanalmente al juzgado de distrito.

En este sentido, hay una jurisprudencia que se refiere a las medidas de aseguramiento que deberá tomar el juez, la cual se transcribe a continuación:

*“No. Registro: 198.729  
Jurisprudencia  
Materia(s): Penal  
Novena Época  
Instancia: Primera Sala  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta  
Tomo: V, Mayo de 1997  
Tesis: 1a./J. 16/97  
Página: 226*

***SUSPENSIÓN PROVISIONAL. MEDIDAS DE ASEGURAMIENTO QUE PUEDE IMPONER EL JUEZ DE AMPARO TRATÁNDOSE DE ACTOS RESTRICTIVOS DE LA LIBERTAD PERSONAL.*** *De los artículos 124, 136 y 138 de la Ley de Amparo se desprende, entre otros aspectos, que la suspensión se decretará cuando no se siga perjuicio al*

*interés social ni se contravengan disposiciones de orden público; que el Juez de amparo tiene las más amplias facultades para fijar las medidas de aseguramiento que estime convenientes, a fin de que el quejoso no se sustraiga a la acción de la justicia y que el otorgamiento de la medida cautelar no constituya un impedimento para la continuación del procedimiento que haya motivado el acto reclamado. Lo anterior lleva a considerar que al proveer respecto de la suspensión de los efectos del acto reclamado, tratándose de la restricción de la libertad personal, es menester que se guarde un prudente equilibrio entre la salvaguarda de esa delicadísima garantía constitucional, los objetivos propios de la persecución de los delitos y la continuación del procedimiento penal, aspectos sobre los que se encuentra interesada la sociedad. Para lograr dicho equilibrio, el artículo 136 de la Ley de Amparo dispone que en los juicios constitucionales en los que se reclamen actos restrictivos de la libertad, el juez de distrito dictará las medidas que estime necesarias, tendientes al aseguramiento del quejoso, con el fin de que sea devuelto a la autoridad responsable, en caso de que no se le concediera el amparo que hubiere solicitado, de donde se desprende que los Jueces de Distrito gozan de amplitud de criterio para fijar dichas medidas, tales como exigir fianza; establecer la obligación de que el quejoso proporcione su domicilio, a fin de que se le puedan hacer las citaciones respectivas; fijarle la obligación de presentarse al juzgado los días que se determinen y hacerle saber que está obligado a comparecer dentro de determinado plazo ante el Juez de su causa, debiendo allegar los criterios que acreditan esa comparecencia, o cualquier otra medida que considere conducente para el aseguramiento del agraviado. Asimismo, debe tomarse en cuenta que atento lo preceptuado por el artículo 138 de la Ley de Amparo, en los casos en que la suspensión sea procedente, ésta se concederá en forma tal que no impida la continuación del procedimiento en el asunto que haya*

*motivado el acto reclamado. Por lo anterior, se concluye que los aludidos requisitos que se impongan al quejoso, al otorgar la suspensión provisional en el juicio de amparo en el que se reclamen actos restrictivos de la libertad personal, son congruentes con los preceptos que regulan la suspensión.*

*Contradicción de tesis 33/96. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo del Décimo Cuarto Circuito. 16 de abril de 1997. Cinco votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Teódulo Ángeles Espino.*

*Tesis de jurisprudencia 16/97. Aprobada por la Primera Sala de este alto tribunal, en sesión de treinta de abril de mil novecientos noventa y siete, por unanimidad de cinco votos de los Ministros, presidente Juventino V. Castro y Castro, Humberto Román Palacios, José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.”*

Al respecto de la procedencia de la suspensión cuando se trata de actos de tracto sucesivo, en la jurisprudencia podemos encontrar lo siguiente:

*No. Registro: 255.052*

*Tesis aislada*

*Materia(s): Común*

*Séptima Época*

*Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito*

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación*

*Tomo: 55 Sexta Parte*

*Tesis:*

*Página: 76*

*Genealogía: Informe 1973, Tercera Parte, Tribunales Colegiados de Circuito, página 48.*

***SUSPENSIÓN. ACTOS DE TRACTO SUCESIVO.*** Aunque estén consumadas las resoluciones que constituyan los actos reclamados, si las consecuencias de esos actos se traducen en autorizar u ordenar una conducta que debe traducirse en actos de tracto sucesivo, es decir,

*si esas consecuencias no se consuman también de manera instantánea ni se traducen en una conducta que puede o debe reiterarse o repetirse en el tiempo, es claro que la suspensión procede, sin que por ello se le den efectos restitutorios, respecto de los actos subsecuentes a la resolución que la decreta.*

*PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.*

*Incidente en revisión 204/73. Sociedad Cooperativa de Producción Pesquera General "Álvaro Obregón", S.C.L. y "La Sinaloense" S.C.L. 9 de julio de 1973. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.*

---

*No. Registro: 278.513  
Tesis aislada  
Materia(s): Penal  
Quinta Época  
Instancia: Pleno  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo: CIII  
Tesis:  
Página: 1725*

***LIBERTAD PERSONAL, SUSPENSIÓN DE SU RESTRICCIÓN (ACTOS DE TRACTO SUCESIVO).*** *Los actos reclamados no pueden considerarse como irreparablemente consumados en términos de tener por configurada la causal de improcedencia relativa, si se traducen tales actos en la privación de la libertad del reo, misma que se realiza de momento a momento, por lo que resulta que tales actos presentan las características de los de tracto sucesivo, puesto que obedecen a un acto constante de autoridad y no pueden, por lo tanto, tenerse como irreparablemente consumados.*

*Amparo penal en revisión 2802/49. Escobedo J. Trinidad. 20 de febrero de 1950. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.*

---

*No. Registro: 283.111  
Tesis aislada  
Materia(s): Común  
Quinta Época  
Instancia: Pleno  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo: XVIII  
Tesis:  
Página: 470*

**ACTOS DE TRACTO SUCESIVO.** *Contra ellos procede conceder la suspensión, en los términos de la ley, ya que día a día se están realizando.*

*Tomo XVIII, página 1347. Índice Alfabético. Amparo 1584/26. Martínez viuda de Rodríguez Teófila. 25 de junio de 1926. Unanimidad de once votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.*

*Tomo XVIII, página 1347. Índice Alfabético. Incidente de suspensión 907/25. Guzmán Delfino. 10 de abril de 1926. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Ricardo B. Castro, Leopoldo Estrada. y Salvador Urbina. La publicación no menciona el nombre del ponente.*

*Tomo XVIII, página 470. Amparo administrativo. Revisión del incidente de suspensión 366/26. Barbosa Antonio E. 4 de marzo de 1926. Unanimidad de diez votos. Ausente: Gustavo A. Vicencio. La publicación no menciona el nombre del ponente.*

---

*No. Registro: 287.640  
Tesis aislada  
Materia(s): Común  
Quinta Época*

*Instancia: Pleno  
Fuente: Semanario Judicial de la Federación  
Tomo: VIII  
Tesis:  
Página: 473*

**ACTOS DE TRACTO SUCESIVO.** *Tratándose de hechos continuos, procede conceder la suspensión para el efecto de que éstos no se sigan verificando y no queden irreparablemente consumados los actos que se reclaman.*

*Amparo administrativo. Revisión del auto de suspensión. García B. José del Carmen y coagraviados. 4 de marzo de 1921. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Adolfo Arias y Benito Flores. La publicación no menciona el nombre del ponente.*

Con todo lo anterior podemos concluir que no debe de existir problema alguno para que el juez de distrito otorgue la suspensión del acto reclamado al extranjero y, por consecuencia, el juez deberá de ordenar a las autoridades responsables que se ponga en inmediata libertad al extranjero asegurado.

### **5.2.6 La resolución judicial.**

Dentro del juicio de amparo, existen dos tipos de sentencias: la sentencia interlocutoria y la sentencia definitiva, a este respecto el Doctor Alberto del Castillo del Valle, da las siguientes definiciones, *“La sentencia interlocutoria es la que dirime una controversia incidental o accesoria a la principal o de fondo. Se llama interlocutoria porque se dictamina mientras se dice el Derecho en cuanto al cuaderno principal, es decir, en tanto se dicta la sentencia de fondo.*

*La sentencia definitiva es la resolución que resuelve la contienda judicial planteada por las partes ante el juez y que conforma la litis propiamente dicha. Esta sentencia dirime la cuestión de fondo, dando por terminado el juicio, ya en*

*primera instancia, ya en segunda instancia (recurso de revisión), ya por lo que hace al amparo directo, decidiendo si el acto reclamado es constitucional o viola la carta magna, o en su caso, dando por terminado el juicio sin resolver el problema de constitucionalidad planteado (sentencia de sobreseimiento)”.*<sup>30</sup>

La sentencia definitiva, de conformidad con la definición del Doctor Carlos Arellano García es: “*El acto jurisdiccional del juez de distrito, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o de los Tribunales de Circuito por el que, una vez terminada la tramitación de la controversia planteada sobre la violación de garantías individuales, se resuelve si se concede, niega o sobresee el amparo solicitado por el quejoso contra el acto reclamado de la autoridad responsable*”.<sup>31</sup>

Atendiendo al artículo 77 de la Ley de Amparo, las sentencias que se dicten en los juicios de amparo deben contener:

*I. La fijación clara y precisa del acto o actos reclamados, y la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados;*

*II. Los fundamentos legales en que se apoyen para sobreseer en el juicio, o bien para declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado;*

*III. Los puntos resolutivos con que deben terminar, concretándose en ellos, con claridad y precisión, el acto o actos por los que sobresea, conceda o niegue el amparo.*

---

<sup>30</sup> DEL CASTILLO DEL VALLE Alberto, *Op. Cit.*, Pág. 144.

<sup>31</sup> ARELLANO GARCIA, Carlos, *Op. Cit.*, Pág. 795.

En el caso concreto del aseguramiento de extranjeros, y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 80 de la Ley de Amparo, la sentencia que se otorgue en el amparo tiene por objeto restituir al agraviado el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de que la violación se cometiera, dado que el acto es de carácter positivo

Siendo así, los efectos de una sentencia definitiva favorable para el extranjero, consistirán en ponerlo en libertad, y por tanto la autoridad no podrá repetir el acto impugnado.

# **CAPÍTULO VI**

## **Propuesta de Reforma**

## **6.1 Reforma de los artículos 208 y 211 del Reglamento de la Ley General de Población.**

Dado que la problemática de la indeterminación del tiempo del aseguramiento de extranjeros tiene su origen en un actuar arbitrario de la autoridad migratoria, debido a que ésta se ha aprovechado de la ilimitada facultad discrecional que al respecto le otorga nuestra legislación vigente en materia migratoria; dicha problemática no tiene mejor solución que una reforma a esa legislación, concretamente una reforma a los artículos 208 y 211 del Reglamento de la Ley General de Población.

El artículo 208 referido actualmente presenta la redacción siguiente:

*“Artículo 208. Las estaciones migratorias son las instalaciones físicas a cargo del Instituto, para el aseguramiento de extranjeros en los términos que señala la Ley. El Secretario expedirá las disposiciones administrativas que regirán las mismas, las cuales preverán, cuando menos, lo relativo a los siguientes aspectos:*

*I. Objeto del aseguramiento;*

*II. Duración máxima de la estancia de los extranjeros o extranjeras asegurados, y*

*III. Respeto a los derechos humanos de los asegurados”.*

La fracción II del artículo citado, da una total libertad al Secretario de Gobernación de establecer la duración máxima del aseguramiento, y como podemos apreciar no se establece un término como tal para ello, por lo que la

duración máxima queda al libre ejercicio de la facultad discrecional del Secretario.

Para dar una solución de fondo, es necesaria una reforma que restrinja la facultad discrecional del Secretario en cuanto a la duración máxima del aseguramiento de extranjeros, de tal forma que la modificación que se propone a la fracción II del artículo 208 del Reglamento de la Ley General de Población, es la siguiente:

II. Duración máxima de la estancia de los extranjeros o extranjeras asegurados, **la cual no podrá exceder de quince días a partir de la fecha en que se emita la orden de expulsión,** y

En este entendido el procedimiento de aseguramiento se podrá desarrollar en el siguiente orden:

- a) Surge la presunción de irregularidades en cuanto a la legal estancia del extranjero en nuestro país, que puede derivarse de una denuncia o una visita de verificación.
- b) De conformidad con el procedimiento de verificación, la autoridad visitará y en su caso podrá citar al extranjero a efecto de que comparezca ante ella, con la intención de corregir las irregularidades que se le imputan.
- c) Una vez que haya comparecido el extranjero ante la autoridad migratoria, ésta tendrá la obligación de resolver la situación del extranjero en cuanto a su estancia, dentro de los 15 días siguientes.

- d) En el caso que la resolución que emita el Instituto Nacional de Migración sea la de expulsión del extranjero, se podrá llevar a cabo su aseguramiento, sujetándose a la duración máxima de 15 días.
- e) Y por ultimo, la gran ventaja que tiene la modificación propuesta, radica en que el extranjero no estará más de 15 días privado de su libertad en espera de la ejecución de la orden de expulsión.

Ahora bien, para complementar la reforma propuesta, también sería necesaria una modificación en el artículo 211 del Reglamento de la Ley General de Población, mismo en el que se ha dispuesto lo siguiente:

*“Artículo 211. Cuando en términos del artículo 125 de la Ley se decrete la expulsión de un extranjero o extranjera del territorio nacional, se observará lo siguiente:*

*I. La orden de expulsión se ejecutará de inmediato previa notificación personal; cuando por circunstancias ajenas a la autoridad migratoria no se pueda ejecutar la orden de expulsión, ésta podrá ampliar la temporalidad señalada, debiéndose fundar y motivar el acuerdo correspondiente, y*

*II. Cuando un representante consular acreditado, un extranjero o extranjera con residencia legal, o un mexicano o mexicana lo solicite, el extranjero o extranjera podrá ser puesto bajo su custodia, siempre y cuando acredite los supuestos previstos en el artículo 153<sup>1</sup> de la Ley; la*

---

<sup>1</sup> Artículo 153. La Secretaría de Gobernación, considerando las circunstancias especiales que concurran en cada caso, podrá entregar al extranjero asegurado, en custodia provisional, a persona o institución de reconocida solvencia.

El extranjero entregado en custodia estará obligado a otorgar una garantía, comparecer ante la autoridad migratoria las veces que así se le requiera y firmar en el libro de control de extranjeros.

*custodia tendrá vigencia en tanto no se ejecute la orden de expulsión correspondiente”.*

La modificación que proponemos para este artículo va dirigida a la fracción I, la cual pudiera quedar de la forma siguiente:

I. La orden de expulsión se ejecutará de inmediato previa notificación personal; cuando por circunstancias ajenas a la autoridad migratoria no se pueda ejecutar la orden de expulsión, ésta podrá ampliar la temporalidad señalada **sin exceder del término de la duración máxima del aseguramiento**, debiéndose fundar y motivar el acuerdo correspondiente.

**Si al concluir el término de la duración máxima del aseguramiento no se ha ejecutado la orden de expulsión, la autoridad migratoria deberá dejar en libertad al extranjero asegurado, y otorgarle la calidad de no inmigrante bajo la característica de transmigrante.**

Cabe mencionar que en lo que respecta a la fracción II del artículo citado, consideramos que no es necesaria una reforma en virtud de que ahí se contiene un beneficio del cual puede gozar el extranjero asegurado, sin embargo no lo debemos ver como una solución al aseguramiento, ya que ese supuesto está sujeto a la facultad discrecional de la autoridad migratoria, que no da certidumbre jurídica.

Con las reformas propuestas se limita el poder discrecional que tiene la Autoridad migratoria en cuanto al tiempo que puede tener asegurados a los extranjeros, y con ello el derecho a la libertad no se restringe de manera indefinida, ya que se estaría previendo en una ley un término razonable para la ejecución de la orden de expulsión.

Una motivación más para proponer la reforma radica en que, como es bien sabido la pena máxima que se da como sanción administrativa es un arresto de treinta y seis horas<sup>2</sup>; resultando totalmente desproporcional que una medida de seguridad administrativa que implica la privación de la libertad tenga más duración que el propio arresto administrativo.

## **6.2 Consecuencias de la aplicación de la reforma.**

La implementación de las modificaciones propuestas a los artículos 208 y 211 del Reglamento de la Ley General de Población podría traer ciertas consecuencias en los casos en que no se ejecutare la orden de expulsión dentro del término propuesto para ello.

Es por ello que en los siguientes apartados analizaremos las consecuencias o los efectos que se pudieran aplicar para este caso, como son: los efectos en la calidad migratoria del extranjero, el supuesto de abandono del país por cuenta del extranjero, y los efectos en la autoridad administrativa que en nuestro caso sería el Instituto Nacional de Migración.

Los efectos o consecuencias que pudiera implicar la implementación de la reforma propuesta, son en sentido positivo, es decir no consideramos que se pueda generar algún inconveniente, ya que la propuesta de reforma encuadra perfectamente sin tener que hacer alguna otra modificación en un ordenamiento legal distinto.

---

<sup>2</sup> Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **6.2.1 Efectos en la calidad migratoria del extranjero.**

Como referimos en la propuesta de reforma del artículo 211 del Reglamento de la Ley General de Población: si en determinada circunstancia llegare a surgir la hipótesis de que la autoridad migratoria no ejecutare la orden de expulsión dentro del término propuesto para ello, se podría poner en libertad al extranjero, otorgándole la característica migratoria de transmigrante.

El transmigrante, de conformidad con lo estipulado en las leyes en materia migratoria es aquél que está en tránsito hacia otro país, característica migratoria que se encuentra dentro de la calidad de no inmigrante.

Al respecto podemos encontrar en la Ley General de Población, lo siguiente:

*“Artículo 42. No Inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características:*

*I...*

*II. TRANSMIGRANTE. En tránsito hacia otro país y que podrá permanecer en territorio nacional hasta por treinta días.*

*III - XI...”*

En este sentido, al otorgarles esta característica migratoria a los extranjeros asegurados que sean puestos en libertad, se deberá entender que se les otorga con el propósito de que regresen por cuenta propia a su país.

Como se menciona en la definición que se da en la Ley General de Población, los transmigrantes tienen un plazo de treinta días para permanecer en el territorio nacional, por lo que si al término de dicho plazo el extranjero no abandonare el país por su cuenta, se le podría asegurar nuevamente, en virtud de que se vencería su característica migratoria y al ya no contar con ella se le podría iniciar otro procedimiento para asegurarlo nuevamente, dando otra oportunidad a la autoridad migratoria de ejecutar la orden de expulsión pendiente, y al decir pendiente, se refiere a que los efectos que tiene ésta, independientemente de que se le ponga en libertad al extranjero y se le de una característica migratoria, siguen vigentes, ya que dicha orden sólo podrá cesar sus efectos cuando el extranjero salga del país, ya sea por ejecución de la orden de expulsión o por su propia cuenta.

Así también, en el Reglamento de la Ley General de Población en su artículo 161, se ha dispuesto en relación a los transmigrantes, lo siguiente:

*“Artículo 161. TRANSMIGRANTES. La internación de extranjeros y extranjeras en tránsito hacia otro país, se regirá por las disposiciones siguientes:*

*I. La autorización de internación se concederá hasta por treinta días improrrogables contados a partir de su expedición;*

*II. No podrán cambiar de calidad o característica migratoria, y*

*III. En ningún caso se autorizará la internación como transmigrante al extranjero que carezca de permiso de admisión al país hacia donde se dirige y del permiso de tránsito en los países limítrofes de la República Mexicana comprendidos en su ruta”.*

De este artículo podemos desprender las restricciones que implican la característica migratoria de transmigrante, mismas que para el caso de nuestra propuesta de reforma le dan una viabilidad, ya que el extranjero no puede estar más de treinta días dentro del país; por lo que, en caso de que no salga del territorio nacional se le podrá volver a asegurar. Así mismo, el extranjero transmigrante no puede cambiar de característica migratoria, por lo que se puede tener una certeza de que no se podrá internar en el país bajo cualquier otra característica, evitando que se pudiera suscitar una controversia en cuanto a su orden de expulsión y el otorgamiento de una nueva característica que le permita permanecer en el territorio mexicano; y por lo que toca a la última fracción del artículo citado, es garantía que por ser nacional de su país de origen, su admisión será innegable.

Además, en el Reglamento de la Ley General de Población encontramos más restricciones para los extranjeros que se encuentran bajo la característica migratoria de transmigrantes; y así, se dispone:

*“Artículo 147. Los extranjeros y extranjeras, independientemente de su calidad migratoria, por sí o mediante apoderado podrán adquirir títulos y valores de renta fija o variable, acciones y partes sociales, activos para la realización de actividades empresariales y otras similares, realizar depósitos bancarios, adquirir bienes inmuebles urbanos y rústicos y derechos reales sobre los mismos, así como derechos de fideicomisario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Inversión Extranjera, y demás leyes y disposiciones aplicables, así como los tratados internacionales de los que México sea parte, sin que para ello requiera permiso de la Secretaría.*

*Todos los actos a que se refiere el párrafo anterior, podrán realizarse por el extranjero directamente o por su representante, independientemente de que aquél se encuentre o no en el país.*

*El transmigrante en ningún caso estará facultado para realizar los actos jurídicos a que se refiere este artículo”.*

*“Artículo 158. El permiso especial para realizar trámites de adopción a que se refiere la fracción I del artículo 150 de este Reglamento, estará sujeto a las siguientes condiciones:*

*I. Deberán solicitarlo a las autoridades migratorias por escrito, de acuerdo a lo siguiente:*

*a) La solicitud será formulada por el extranjero o extranjera o su representante, mediante la presentación de la documentación migratoria vigente que acredite su legal estancia en el país, y*

*b) No se expedirá a los extranjeros o extranjeras que posean la característica migratoria de transmigrante o visitante provisional.*

*II. La autorización se otorgará por una validez de noventa días a partir de su expedición y no excederá la temporalidad indicada en el documento migratorio”.*

Con esto podemos determinar que el transmigrante no puede realizar los actos que se mencionan en los artículos citados; por lo que podemos afirmar que la estancia del extranjero mientras se dispone a salir del país por su cuenta, se encuentra restringida con el objeto de que realmente se constituyan como personas en tránsito.

Así, no es necesario crear algún otro tipo de característica migratoria, ya que la característica migratoria de transmigrante encuadra perfectamente para la reforma propuesta.

### **6.2.2 Abandono del país por parte del extranjero.**

Si al aplicarse la reforma propuesta surgiera el supuesto de que la autoridad migratoria no cumpliera con la ejecución de la orden de expulsión dentro del tiempo establecido para ello, esto traería como consecuencia el que se tuviera que poner en libertad al extranjero, otorgándosele la característica de transmigrante.

Una vez que es puesto en libertad el extranjero asegurado, éste tendrá un plazo de treinta días para abandonar nuestro país por cuenta suya, y de esto, la ventaja fundamental radica en que no se tiene privado de la libertad al extranjero mediante la figura del aseguramiento, por un período indefinido, por lo cual con esta propuesta de reforma, el extranjero podrá tener entera libertad de usar los medios que encuentre o le puedan proveer terceras personas, con el objeto de que salga de nuestro país.

Sin duda alguna, este beneficio consistente en la libertad es una ventaja de movilidad, ya que es más fácil conseguir medios para que pueda regresar a su país, estando en libertad que privado de ella, dado que con la libertad puede tener mayores posibilidades de conseguir recursos económicos para sufragar los gastos de su regreso, ya sea a través de familiares conocidos o incluso mediante funcionarios de su embajada, y no estar en espera de que la autoridad migratoria ejecute la orden de expulsión hasta el momento que le parezca conveniente.

Sin embargo, no hay que descartar la posibilidad de que una vez puesto en libertad el extranjero, éste no tenga ninguna intención de regresar a su país, y decida permanecer en el nuestro. En tal caso debemos recordar que existe una orden de expulsión que no dejará de cesar sus efectos hasta que se haya cumplido, por lo que el extranjero está sujeto a abandonar el país dentro de los siguientes treinta días a partir de que se le ponga en libertad, y si no lo hace se le podrá asegurar nuevamente, ya que el hecho de que esté en libertad y bajo la característica migratoria de transmigrante no significa que se le haya admitido en el país, ya que la resolución por la que se decreta su expulsión sigue vigente.

Podemos concluir este apartado reiterando que la reforma propuesta es única y exclusivamente para no tener privado de la libertad al extranjero de forma indeterminada, dándole oportunidad para que salga del país por cuenta propia, en el caso de que la autoridad migratoria no haya podido ejecutar la orden de expulsión en el término legal que se propone.

### **6.2.3 Efectos en la autoridad administrativa.**

Los efectos que causaría a la autoridad administrativa la aplicación de la reforma propuesta, consistirían en una limitación en cuanto a su facultad de poder asegurar a un extranjero por el tiempo que considere necesario para su expulsión, y podría demostrar más eficacia en cuanto a las ejecuciones de las órdenes de expulsión de los extranjeros.

Y por último, con la implementación de esta propuesta, tendríamos en nuestra legislación un término para el aseguramiento de extranjeros, mismo que la autoridad que en nuestro caso es el Instituto Nacional de Migración deberá

observar para ejecutar las órdenes de expulsión, ya que de lo contrario se verá obligado a poner en libertad a los extranjeros asegurados, y en caso de no hacerlo se estaría cometiendo una privación ilegal de la libertad.

# **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.** Extranjero es toda persona que se interna en territorio nacional, y que no posee la nacionalidad mexicana.

**SEGUNDA.** La migración es el fenómeno que se caracteriza fundamentalmente por el tránsito de personas de un país a otro. Se han diferenciado dos tipos de migración. Uno se denomina: inmigración, y consiste en el ingreso de extranjeros a nuestro país. El otro se denomina emigración, y se refiere a los nacionales que salen de territorio nacional.

**TERCERA.** El Instituto Nacional de Migración es el órgano de la Administración Pública Federal encargado de vigilar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en los ordenamientos jurídicos en materia migratoria; por lo que, dicho Instituto lleva a cabo los procesos de expulsión de extranjeros, dentro de los cuales se da el aseguramiento de extranjeros.

**CUARTA.** El aseguramiento de extranjeros es un aspecto muy importante dentro del proceso de expulsión de extranjeros. No obstante muchos no advierten la problemática que genera su indeterminación temporal, y la mayoría de quienes acuden a un tribunal a dirimir una cuestión migratoria, se enfocan directamente sobre la orden de expulsión y no sobre el aseguramiento.

**QUINTA.** El aseguramiento que nos ocupa es el acto administrativo que efectúa el Instituto Nacional de Migración con fundamento en los distintos ordenamientos legales de carácter migratorio, y mediante el cual priva de la libertad al extranjero.

**SEXTA.** El aseguramiento de extranjeros esencialmente se traduce en una medida de seguridad que implica una privación de la libertad. Dentro del ámbito del derecho administrativo podemos considerar que el aseguramiento de extranjeros es la única medida de seguridad que implica la privación de la libertad de un individuo.

**SÉPTIMA.** La indeterminación temporal del aseguramiento de extranjeros se da porque en la actualidad las contingencias que se prevén en las disposiciones emitidas en cuanto a la duración del aseguramiento, dan una libertad a la autoridad de decidir el momento más conveniente para la ejecución de la orden de expulsión.

**OCTAVA.** Al ser una medida de seguridad el aseguramiento de extranjeros, podemos entender que su propósito es precisamente el de dar seguridad de que la orden de expulsión realmente se va a ejecutar, ya que si el extranjero se encuentra privado de su libertad, no se puede sustraer del cumplimiento de dicha orden.

**NOVENA.** Actualmente la legislación mexicana vigente que regula el aseguramiento de extranjeros está integrada por la Ley General de Población, el Reglamento de la Ley General de Población, y el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

**DÉCIMA.** Para que un extranjero pueda ser legalmente asegurado por el Instituto Nacional de Migración debe existir una irregularidad al momento de la

verificación, o bien una orden de expulsión que esté pendiente de ejecutarse. Los supuestos por los cuales un extranjero se puede hacer acreedor a una orden de expulsión, y con ello ser asegurado, se encuentran contenidos en las leyes de carácter migratorio.

**DÉCIMO PRIMERA.** De lo dispuesto en nuestra legislación vigente en materia migratoria, podemos desprender que el aseguramiento de extranjeros sólo tiene lugar cuando se está en espera de la ejecución de una orden de expulsión, pero en la práctica, la mayoría de los casos de aseguramiento se inician desde que se realiza una verificación por parte del Instituto Nacional de Migración, y esto constituye una arbitrariedad, ya que la ley no contempla el aseguramiento cuando se realiza un proceso de verificación; es decir, el extranjero durante ese proceso debe de gozar de su libertad para ofrecer las pruebas que a su derecho convengan.

**DÉCIMO SEGUNDA.** El único medio de defensa legal eficaz que procede en contra del ilegal aseguramiento de extranjeros es el juicio de amparo; ya que, se trata de una medida de seguridad tendiente a restringir la libertad personal.

**DÉCIMO TERCERA.** El juicio de amparo es un proceso judicial que se inicia por la acción que ejercita una o más personas ante los Tribunales de la Federación contra leyes o actos de autoridad que le cause agravio y que se considere violatorio de las garantías individuales. Así, el extranjero ante la inobservancia de un procedimiento migratorio legal por parte de la autoridad, puede promover demanda de amparo, como medio de defensa contra un aseguramiento ilegal que le afecte en su libertad personal.

**DÉCIMO CUARTA.** El objeto del juicio de amparo es la declaración de inconstitucionalidad de la ley o el acto de autoridad, invalidándose o quedando legalmente ineficaz con el quejoso agraviado, quien debe ser restituido en el pleno goce de sus garantías individuales; de tal forma que al otorgársele el amparo podrá ser restituida la libertad de la que gozaba el extranjero antes de ser asegurado ilegalmente.

**DÉCIMO QUINTA.** El tipo de amparo que se debe tramitar para el caso del aseguramiento ilegal de extranjeros, es el indirecto, mismo que se promueve ante un juez de distrito, porque el acto reclamado no proviene de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo.

**DÉCIMO SEXTA.** Para promover un juicio de amparo contra el aseguramiento ilegal de extranjeros, se debe observar que, en virtud de que se trata de un acto que emana de la Administración Pública Federal, la demanda debe ser tramitada ante un juez de distrito en materia administrativa.

**DÉCIMO SÉPTIMA.** El incidente de suspensión que se tramita en el juicio de amparo promovido contra el ilegal aseguramiento de extranjeros es de gran importancia, debido a que si se otorga la suspensión del acto reclamado al extranjero, éste podrá gozar de su libertad en tanto se resuelva el juicio de amparo.

**DÉCIMO OCTAVA.** Para tramitar el incidente de suspensión dentro del juicio de amparo promovido contra el ilegal aseguramiento de extranjeros, se deben

observar los requisitos establecidos para ello en la Ley de Amparo; dentro de los cuales el único que queda al libre arbitrio del juez que conozca del asunto, es el de determinar si al conceder la suspensión no se ve afectado el interés social ni el orden público, ya que a este respecto, existen diversos criterios, debido a que en la ley no se especifican dichos conceptos.

**DÉCIMO NOVENA.** Si bien, la suspensión no procede cuando se trata de actos consumados, para nuestro caso, no se debe considerar que el aseguramiento de extranjeros es un acto consumado, ya que constituye un acto de tracto sucesivo, cuya consumación no se da sino hasta que las autoridades migratorias ejecutan la orden de expulsión.

**VIGÉSIMA.** Dado que los efectos de la suspensión son los de mantener las cosas en el estado en que se encuentran, los efectos que causaría para el caso del aseguramiento de extranjeros de ningún modo podrían ser de carácter restitutorios, sino que consistirían en evitar el estado de asegurado.

**VIGÉSIMA PRIMERA.** Para poder dar una solución de fondo a la problemática de la indeterminación temporal del aseguramiento de extranjeros, es necesario implementar una reforma al Reglamento de la Ley General de Población, en los términos propuestos en el capítulo sexto de esta tesis, en la cual se contemple una duración máxima para el aseguramiento de extranjeros, y con ello extinguir el abuso de las facultades discrecionales que tiene el Instituto Nacional de Migración en cuanto al tiempo de tener asegurado a un extranjero.

**VIGÉSIMA SEGUNDA.** Una motivación más para proponer la reforma radica en que, como es bien sabido la pena máxima que se da como sanción administrativa es un arresto de treinta y seis horas; resultando totalmente desproporcional que una medida de seguridad administrativa que implica la privación de la libertad tenga más duración que el propio arresto administrativo.

**VIGÉSIMA TERCERA.** En la propuesta de reforma se han contemplado los efectos que pudieran darse con su aplicación, y de los cuales el principal es que la característica migratoria que se le podría dar al extranjero en caso de que se tuviera que poner en libertad, es la de transmigrante. Con esto la situación jurídica que presentaría el extranjero en tal caso, de ninguna forma pudiera considerarse ilegal.

## BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 2002.
2. ARELLANO GARCÍA Carlos, El juicio de amparo, Sexta Edición, Editorial Porrúa, México 2000.
3. BARRAGÁN BARRAGÁN José, CONTRERAS BUSTAMANTE Raúl, MATEOS SANTILLÁN Juan José, FLORES TREJO Fernando, SOTO FLORES Armando, Teoría de la Constitución, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 2005.
4. BAZDRESCH Luis, Garantías Constitucionales, Quinta Edición, Editorial Trillas, México 2002.
5. BURGOA O. Ignacio, El juicio de amparo, Trigésima Quinta Edición, Editorial Porrúa, México 1999.
6. CASTRO Juventino V., Garantías y amparo, Décima Segunda Edición, Editorial Porrúa, México 2002.
7. CASTRO Juventino V., La Suspensión del Acto Reclamado en el amparo, Sexta Edición, Editorial Porrúa, México 2004.
8. CHÁVEZ CASTILLO Raúl, El ABC del juicio de amparo, Editorial Porrúa, México, 2002.
9. COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, Los derechos humanos de los trabajadores migratorios mexicanos, Serie folletos, 199/10, Segunda Edición, México 1991.
10. COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, Marco Jurídico y Funcionamiento de las Estaciones Migratorias, México, 1997.

11. DE PINA Rafael, Estatuto Legal de los Extranjeros, Vigésima Edición, Actualizada por Juan Pablo de Pina García, Editorial Porrúa, México, 2001.

12. DEL CASTILLO DEL VALLE Alberto, Segundo Curso de amparo, Segunda Edición, Editorial Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., México 2002.

13. DEL CASTILLO DEL VALLE Alberto, Práctica Forense de amparo, Cuarta Edición, Editorial Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., México 2004.

14. GÓNGORA PIMENTEL Genaro, La Suspensión en Materia Administrativa, Sexta Edición, Editorial Porrúa, México 2001.

15. GÓNGORA PIMENTEL Genaro, Introducción al Estudio del juicio de amparo, Editorial Porrúa, México 2003.

16. GONZÁLEZ MARTÍN Nuria, Derechos de los Inmigrantes, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000.

17. INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, Compilación Histórica de la Legislación Migratoria en México, 1821 -2002, Tercera Edición, México, 2002.

18. MARTÍNEZ MORALES Rafael I., Derecho Administrativo 1er. Y 2do. Cursos, Cuarta Edición, Editorial Oxford, México, 2000.

19. NAVA NEGRETE Alfonso, Derecho Administrativo Mexicano, Segunda Edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 2001.

20. PEREZNIETO CASTRO Leonel, MANSILLA Y MEJIA Maria Elena, Manual Práctico del Extranjero en México, Cuarta Edición, Editorial Harla, México, 1998.

21. RANGEL SOLÓRZANO Salvador, LARA SOLIS Karla Maria, Guía del Extranjero, Editorial Oxford, México 1999.

22. SÁNCHEZ GÓMEZ Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 2000.

23. SÁNCHEZ GÓMEZ Narciso, Segundo Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1998.

24. SERRA ROJAS Andrés, Derecho Administrativo: Segundo Curso: Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, Décimo Novena Edición, Editorial Porrúa, México 1999.

25. SILVA CARREÑO Jorge Armando, Derecho Migratorio Mexicano, Editorial Porrúa, México, 2004.

26. SOTO PÉREZ Ricardo, Nociones de Derecho Positivo Mexicano, Vigésima Séptima Edición, Editorial Esfinge, México, 1999.

27. TENA RAMÍREZ Felipe, Leyes Fundamentales de México, 1808-2002, Vigésima Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 2002.

28. VICTAL ADAME Oscar, Derecho Migratorio Mexicano, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 2004.

29. WITKER VELÁZQUEZ Jorge, Derechos de los extranjeros, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, UNAM, México, 2000.

## **DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS**

1. DE PINA Rafael, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa S.A., México, 1978.

2. DE SANTO Víctor, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía, Editorial Universidad, Buenos Aires, 1999.

3. CABANELLAS Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Tomo VI, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 1981.
4. ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Tomo XXV, Editorial Driskil S.A., Buenos Aires 1986.
5. GARRONE José Alberto, *Diccionario Jurídico*, Editorial Abeledo – Perrot, Tomo I, Argentina 1986.
6. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 1988.
7. MASCAREÑAS Carlos E., *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Tomo VII, Editor Francisco Seix, Barcelona, 1974.

## **LEGISLACIÓN**

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 Y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. Ley General de Población.
4. Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
5. Ley Orgánica del Poder Judicial de La Federación.
6. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
7. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

8. Reglamento de la Ley General de Población.
9. Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.
10. CIRCULAR número 014/2000, por la que se da a conocer el Manual de Trámites Migratorios del Instituto Nacional de Migración, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del jueves 21 de septiembre de 2000.
11. ACUERDO por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de noviembre de 2001.

#### **OTRAS FUENTES**

1. Periódico *La Jornada*, México, 1 de junio de 2004.
2. Periódico *La Jornada*, México, 9 de febrero de 2005.
3. Periódico *La Jornada*, México, 11 de febrero de 2005.
4. Periódico *La Jornada*, México, 3 de marzo de 2005.
5. IUS 2005, *Junio de 1917 – Junio de 2005, Jurisprudencia y Tesis Aisladas*, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
6. [www.terra.com-actualidad-articulo-html-act35236.hmt](http://www.terra.com-actualidad-articulo-html-act35236.hmt).
7. [www.inm.gob.mx](http://www.inm.gob.mx).
8. [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)