

**RA-311/2016
INCIDENTE EN REVISIÓN**

QUEJOSO Y RECURRENTE:

RECURRENTES:

**DIRECTOR GENERAL DE CONTROL Y
VERIFICACIÓN MIGRATORIA DEL
INSTITUTO NACIONAL DE
MIGRACIÓN, ÓRGANO
ADMINISTRATIVO
DESCONCENTRADO DE LA
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN Y
EL QUEJOSO**

MAGISTRADA RELATORA:

MA. GABRIELA ROLÓN MONTAÑO

SECRETARIA:

**GABRIELA NATHALIE MEDINA
RUVALCABA**

Ciudad de México. Acuerdo del Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, correspondiente a la sesión pública de diecinueve de abril de dos mil diecisiete.

**VISTOS;
Y,
RESULTANDO:**

PRIMERO. En proveído de veintiocho de julio de dos mil dieciséis el Juzgado Decimoquinto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, tuvo por recibida la demanda de amparo indirecto promovida por *

migrante de nacionalidad salvadoreña, por derecho propio, en la que autorizó a los licenciados en Derecho **y ****, y señaló como autoridades y actos reclamados los que a continuación se indican:

“III. AUTORIDADES RESPONSABLES:

1. EL C. Director de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración,
2. EL C. Subdirector de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración,
3. EL C. Director de la Estación Migratoria en el Distrito Federal (Ciudad de México).

IV. NORMA GENERAL. ACTO U OMISIÓN RECLAMADOS:

1. Se impugna como acto reclamado destacado la respuesta a la petición que constitucional y legalmente elevé a la Dirección de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración, para que emitiera el oficio de salida de la Estación Migratoria del Instituto Nacional de Migración, para iniciar el procedimiento de regularización de mi situación migratoria ante el mismo Instituto contenido en el oficio ** de fecha 27 de junio de 2016.
2. Se reclama como acto derivado del acto reclamado destacado la prolongación del alojamiento temporal en la Estación Migratoria del Instituto Nacional de Migración en la Ciudad de México conocida como “Las Agujas” derivado de mi situación migratoria irregular, que justamente, se pretende regularizar y para ello es que se solicitó el oficio de salida correspondiente. El alojamiento temporal –una vez solicitado el oficio de salida y cumplidos los requisitos previstos en la legislación correspondiente-, afecta mi libertad personal de manera injustificada, irracional y desproporcionada, toda vez que lo procedente era extender dicho oficio y, en consecuencia, que el alojamiento temporal que comporta una detención por autoridad administrativa, cesara sus efectos, y al no darse esta situación la detención administrativa deviene en una detención arbitraria”.

SEGUNDO. La demanda de amparo originó la formación del juicio *********, del índice del Juzgado Decimoquinto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, al que correspondió conocer del asunto; con motivo de la medida cautelar solicitada, dicho órgano jurisdiccional formó por separado el incidente de suspensión.

TERCERO. Tramitado el incidente de referencia, el veinticinco de agosto de dos mil dieciséis, el secretario encargado del despacho del Juzgado Decimoquinto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, pronunció la interlocutoria sujeta a revisión, cuyos puntos resolutivos son:

PRIMERO.- Se **NIEGA** a ********, la **SUSPENSIÓN DEFINITIVA** por los actos precisados en el considerando **segundo** y por los motivos expuestos en el considerando **quinto y séptimo** de la presente resolución.

SEGUNDO.- Se **CONCEDE** a ********* la **SUSPENSIÓN DEFINITIVA** por los motivos expuestos en el considerando **último** de la presente resolución.

CUARTO. Inconforme con esa decisión, tanto *en su carácter de autorizado del quejoso, como el Director General de Control y Verificación Migratoria el Instituto Nacional de Migración, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, interpusieron recursos de revisión de los cuales correspondió conocer a este tribunal colegiado, en el que, por auto de presidencia de **veintisiete**

de **septiembre de dos mil dieciséis**, se admitieron y se ordenó su registro bajo el expediente ******.

QUINTO. El agente del Ministerio Público de la Federación adscrito fue notificado de la admisión de los recursos.

SEXTO. Mediante proveído de **dieciocho de octubre de dos mil dieciséis**, se ordenó turnar los autos a la magistrada **Ma. Gabriela Rolón Montaña** para que se elaborara el proyecto de resolución;

SÉPTIMO. Por acuerdo de diecisiete de marzo de dos mil dieciséis se tuvieron por formulados los alegatos de la parte quejosa, así como de la Directora del Programa de Derechos Humanos y la Directora del Programa de Asuntos Migratorios, ambas de la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México, la Jefa de la Clínica Jurídica del Programa de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la Directora de Proyectos del Instituto de Justicia Procesal Penal Asociación Civil, en relación con los recursos de revisión, mismos que se tuvieron por hechos, en cuanto al fondo del asunto, ordenando la devolución de los autos a ponencia; y

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Este tribunal colegiado es competente para conocer de los recursos de revisión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 de la Ley de Amparo, y 37, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, porque se recurre una interlocutoria en la que se resolvió respecto de la suspensión definitiva, pronunciada en el cuaderno incidental relativo a un juicio de amparo indirecto por un juzgado de distrito en materia administrativa que reside en el territorio en que este órgano colegiado ejerce jurisdicción.

SEGUNDO. En virtud de que la legitimación para interponer los recursos en el juicio de amparo debe examinarse de oficio, a continuación el tribunal analizará ese aspecto.

Es aplicable, por analogía, la tesis aislada P. LIV/90 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VI, Primera Parte, julio a diciembre de 1990, página 20, que establece:

REVISIÓN. LA LEGITIMACIÓN Y PERSONALIDAD DE QUIEN INTERPONE ESTE RECURSO, DEBE EXAMINARSE DE OFICIO. El Tribunal ad quem, al resolver la procedencia de un recurso de revisión debe estudiar, de oficio, si quien promueve tiene personalidad para interponerlo, puesto que es de orden público en el juicio de garantías analizar si quien lo interpuso es

parte o tiene personalidad acreditada, en particular en los amparos contra leyes en donde el artículo 87 de la Ley de la materia establece expresamente que sólo podrán interponer el recurso de revisión las autoridades responsables encargadas de su promulgación o quienes las representen.

Para tal efecto, conviene precisar que una regla procesal básica consiste en que sólo pueden acudir a los medios de defensa quienes resientan una afectación en su esfera jurídica.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas integraciones ha sustentado que la legitimación para interponer los recursos previstos en la Ley de Amparo deriva de la existencia de una afectación a sus intereses, tal como se desprende de la tesis aislada de la Segunda Sala visible en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, Tomo CXXX, página 117, que indica:

LEGITIMACIÓN PARA LA ACCIÓN DE AMPARO Y RECURSOS Y ACCIONES INCIDENTALES.

La legitimación, para iniciar y seguir el recurso de garantías, debe fundarse en la ofensa, lesión o agravio, causado por acto de autoridad o por la ley, al interés del particular, moral o físico, sea de naturaleza jurídica o patrimonial; y esa legitimación para lo principal, lógicamente se requiere para todas las incidencias o recursos que puedan ser propuestos, durante el curso del juicio o terminado éste, así sean, por razón de legitimación y de igualdad, partes principales en la controversia constitucional, terceros perjudicados o terceros extraños; y de no llenarse esos requisitos básicos,

surge ineludiblemente la improcedencia, sea también de la acción principal, recursos y acciones incidentales, en los términos del artículo 74 de la Ley de Amparo, ya que puede ocurrir que no se compruebe la afectación de los intereses jurídicos del quejoso; que el acto reclamado haya sido consentido, tácita o expresamente; que haya cambiado la situación jurídica del acto impugnado o dejado este de surtir efectos por extemporaneidad de la demandada y otras causas. La legitimación por consecuencia, que requieren la acción de amparo, y los recursos o incidentes que surjan en la controversia o terminada ésta, no es otra, fundamentalmente que la lesión u ofensa de un derecho constitutivo del agravio que deba ser reparado por anticonstitucional o ilegítimo.

Como reflejo de esa consideración, el legislador al expedir la ley que en la actualidad rige al juicio de amparo, en el artículo 87 expresamente indicó que las autoridades responsables sólo podrán interponer el recurso de revisión contra determinaciones que afecten directamente el acto reclamado de cada una de ellas:

Artículo 87. Las autoridades responsables sólo podrán interponer el recurso de revisión contra sentencias que afecten directamente el acto reclamado de cada una de ellas; tratándose de amparo contra normas generales podrán hacerlo los titulares de los órganos del Estado a los que se encomiende su emisión o promulgación.
(...)

Así, cuando una autoridad acuda en defensa de un acto que se haya tenido como inexistente en la resolución

jurisdiccional que se pretenda cuestionar, la acción intentada no prosperará en tanto que no existe una lesión u ofensa que se materialice dentro de su ámbito de atribuciones y, por tanto, que requiera ser reparada.

Sobre esa premisa, se advierte que el **Director General de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración** carece de legitimación para interponer el recurso de revisión, en virtud de que la suspensión decretada en la interlocutoria recurrida no recae en el acto que se reclamó de esa autoridad, a saber: el oficio ******de veintisiete de junio de dos mil dieciséis.

En efecto, de la revisión a la interlocutoria recurrida se desprende que en el considerando quinto se tuvo por inexistente el acto reclamado al **Director General de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración**, en virtud de que así lo manifestó la referida autoridad al rendir su informe previó sin que la peticionaria de amparo ofreciera pruebas idóneas ni de autos se advirtiera algún medio de convicción que desvirtuara dicha negativa, en virtud de ello la juzgadora determinó negar la suspensión definitiva solicitada sobre el acto reclamado a tal autoridad.

Por ende, es patente que aunque en la interlocutoria en cumplimiento al artículo 146, fracción I, se precisó como acto reclamado el oficio *****de veintisiete de junio de dos mil dieciséis, también lo es que éste se tuvo como

inexistente respecto del Director General de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración y, por ende, la determinación adoptada en el fondo respecto de la concesión de la suspensión no lo afectó.

De ahí que quede evidenciada la ausencia de legitimación del **Director General de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración** para cuestionar la interlocutoria recurrida, por lo que, al no causarle perjuicio, lo procedente es **desechar** el medio de defensa que hace valer.

Diversa conclusión amerita el recurso que formula ******, autorizado de la parte quejosa, al haberse hecho valer por parte legítima, ya que se le reconoció tal carácter en el incidente de suspensión mediante acuerdo dictado el veintiocho de julio de dos mil dieciséis.

TERCERO. El medio de impugnación fue interpuesto dentro del plazo de diez días que establece el artículo 86, párrafo primero, de la Ley de Amparo, ya que la interlocutoria fue notificada a la parte quejosa, por medio de lista, el veintiséis de agosto de dos mil dieciséis, en tanto que el oficio de agravios fue recibido en la Oficialía de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México el dos de septiembre siguiente, esto es, al cuarto día hábil, si se toma en consideración que se descuenta en el cómputo el lunes

veintinueve en que surtió efectos la notificación, así como el sábado veintisiete y domingo veintiocho del propio mes y año, por haber sido inhábiles de conformidad con lo dispuesto en los diversos 19 del ordenamiento invocado y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

CUARTO. No se transcribe la interlocutoria recurrida ni los agravios por no ser un requisito de las sentencias, en términos del artículo 74 de la Ley de Amparo y de la jurisprudencia 2a./J. 58/2010, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es: **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN**, de los que, además, se acompañó copia cotejada a las magistradas al repartir el proyecto de sentencia.

Asimismo, se ordena agregar copia certificada de la resolución recurrida al expediente en que se actúa para su debida integración.

QUINTO. No es materia del recurso la determinación contenida en el primer punto resolutivo, en términos de los razonamientos expuestos en el **considerando quinto** de la interlocutoria que se revisa, con base en los cuales el juzgador negó la medida cautelar por

inexistencia del acto reclamado al **Director General de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración** consistente en el oficio ** de veintisiete de junio de dos mil dieciséis.

Lo anterior, en virtud de que tal determinación tomada por la juzgadora federal no fue combatida por la parte a quien le depara perjuicio, es decir, por la quejosa.

Es aplicable la jurisprudencia 3a./J. 20/91 de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VII, abril de 1991, página 26, cuyo contenido indica:

REVISIÓN. NO ES MATERIA DE ESTE RECURSO EL RESOLUTIVO QUE NO AFECTA A LA RECURRENTE Y NO SE IMPUGNA POR LA PARTE A QUIEN PUDO PERJUDICAR. Si en una sentencia existe diverso resolutive sustentado en las respectivas consideraciones que no afectan a la parte recurrente y no son combatidas por quien le pudo afectar, debe precisarse que no son materia de la revisión dichas consideraciones y resolutive.

SEXTO. Este asunto se relaciona con el juicio de amparo indirecto a través del cual * reclamó el oficio ** de fecha veintisiete de junio de dos mil dieciséis con el que se dio respuesta, en forma negativa, a la petición que formuló a la Dirección de Control y Verificación Migratoria del Instituto

Nacional de Migración, para que emitiera el oficio de salida de la Estación Migratoria del Instituto Nacional de Migración, para iniciar el procedimiento de regularización de su situación migratoria.

De igual forma, el demandante reclamó expresamente la prolongación del alojamiento temporal en la Estación Migratoria del Instituto Nacional de Migración en la Ciudad de México conocida como “Las Agujas” derivado de su situación migratoria irregular

En la demanda de amparo, el quejoso solicitó la suspensión provisional y, en su momento, definitiva, para los siguientes efectos:

... se solicita la suspensión ... para el efecto de que cese el acto derivado consistente en la detención administrativa bajo la figura de alojamiento ya que la misma ha adquirido un carácter arbitrario y para que se decrete sea puesto en libertad en forma inmediata según lo dispone el artículo 164 segundo párrafo de la Ley de Amparo, sin perjuicio de mantenerme a disposición del Instituto Nacional de Migración por lo que hace al procedimiento administrativo migratorio y a la eventual regularización de mi condición migratoria...

De acuerdo con lo anterior el promovente solicitó la suspensión en el juicio únicamente para el efecto de que cese la detención administrativa bajo la figura de alojamiento.

Es importante contextualizar que la solicitud de la suspensión en los términos expuestos obedece a que el quejoso refiere que es de nacionalidad Salvadoreña, solicitante de la condición de refugiado en este país y que, por tal motivo, desde el mes de enero de dos mil dieciséis se encuentra en alojamiento temporal en la Estación Migratoria de la Ciudad de México del Instituto Nacional de Migración.

En la interlocutoria recurrida, luego de tener por cierto, entre otro, el acto consistente en el alojamiento temporal en la estación migratoria “las agujas”, del Instituto Nacional de Migración la Ciudad de México —no obstante que el resolutor advirtió que el Director de la Estación Migratoria al rendir su informe previo aceptó parcialmente y luego negó la existencia del acto, ya que, desde su óptica, del contenido * se desprendía que se negó al quejoso la expedición del oficio de salida y, por ende, que quedó en situación de alojado—, el encargado del despacho del juzgado de distrito indicó que del análisis integral de la demanda se acreditaba que su pretensión era obtener su libertad bajo la figura de la custodia a fin de continuar con el procedimiento de reconocimiento de condición de refugiado, instaurado ante la autoridad administrativa.

El encargado del despacho estimó que la pretensión del quejoso era la suspensión de la privación de la libertad, petición que, al ser genérica, implicaba que la intención era alcanzarla bajo cualquier forma y atendiendo a

que su causa de pedir era que no existía obstáculo legal para que fuera puesto en libertad ni justificación para retenerlo en ese estado de alojamiento.

Precisó, que tomando en consideración el contenido de los artículos 101, 102, y 149 de la Ley de Migración, así como los diversos 214, 215, 216 y 219 del Reglamento de dicha ley y que el quejoso es un extranjero sujeto a un procedimiento administrativo respecto de su situación migratoria, éste podría ser entregado en custodia a la representación diplomática del país del que es nacional o bien a persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos, hasta en tanto se resolviera dicho procedimiento, con la obligación del extranjero de permanecer en un domicilio ubicado en la circunscripción territorial en donde se encuentre la estación migratoria, con el objeto de dar debido seguimiento al procedimiento administrativo migratorio, en lo que se dicta la resolución definitiva.

Que de conformidad con los referidos artículos la custodia requiere que a) se otorgue garantía suficiente y a satisfacción de la autoridad; b) establecer domicilio o lugar en el que permanecerá; c) no ausentarse del mismo sin previa autorización de la autoridad y d) presentar una solicitud con responsiva firmada por un ciudadano u organización social mexicana.

Indicó que se cumplían los requisitos de procedencia para el otorgamiento de la suspensión y que en términos de lo dispuesto por el artículo 164 de la Ley de Amparo era factible que el quejoso obtuviera su libertad y, con fundamento en lo anterior, determinó conceder la medida cautelar definitiva, para el efecto de que se pusiera en custodia al quejoso ante el consulado de su país lo cual debía aceptar e informar dicho consulado por conducto del cónsul respectivo, y precisar el domicilio en que se encuentre dentro de la circunscripción territorial de la estación migratoria, esto es en la Ciudad de México.

En ese contexto, el resolutor, a fin de determinar los requisitos de efectividad de la suspensión, hizo nuevamente alusión al contenido de los artículos 101, 102, y 149 de la Ley de Migración, así como los diversos 214, 215, 216 y 219 del Reglamento de dicha ley, y fijó como monto de la garantía la cantidad de \$10,000.00 diez mil pesos (diez mil pesos 00/100 moneda nacional); haciendo la aclaración de que la medida cautelar otorgada no surtiría efectos, si el quejoso no exhibió la respectiva garantía.

En el recurso de revisión la parte quejosa hace valer agravios tendentes a evidenciar que la medida cautelar no se otorgó de conformidad con lo solicitado por éste y que las condiciones que se precisaron en ésta hacen nugatorio que el quejoso pueda obtener su libertad.

En el primero indica que el acuerdo mediante el cual se concede la suspensión definitiva para que el quejoso sea puesto en libertad lo supedita y condiciona a la figura de la custodia e impone una medida de aseguramiento consistente en garantía económica, le causa agravio por inobservancia de los artículos 125, 128, 130, 136, 138, 139, 146, 147 en relación el 164, todos de la Ley de Amparo.

Arguye que la juez modificó la litis original consistente en la solicitud de un oficio de salida y, por ello, la suspensión de la detención administrativa, trasladándola a la figura de custodia que es una forma distinta y autónoma, para un migrante que no se mantenga alojado en una Estación Migratoria, sin considerar que en el presente caso se solicitó la suspensión al acreditarse la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora de prolongar una detención administrativa que llevaba, hasta ese momento, más de diez meses y que por ello solicitó la medida cautelar en términos de un supuesto diferente que consiste en un oficio de salida de la Estación Migratoria que se rige por diversos dispositivos legales que los que incorporó la a quo.

Aduce que indebidamente se introdujo la figura de la custodia distorsionando la directriz establecida en el segundo párrafo del artículo 164 de la Ley de Amparo el cual dispone que cuando la detención del quejoso no tenga relación con la comisión de un delito, deberá ser puesto en libertad en forma inmediata, sin que dicho artículo o en algún

otro se prevea la imposición de medidas de aseguramiento tratándose de detención administrativa.

Indica que se realizó un erróneo análisis sobre la representación legal y sobre la capacidad económica del quejoso, ya que éste jamás afirmó que fuera representado o patrocinado por la Oficina de Naciones Unidas para los Refugiados en México, sino que sostuvo que frente a las condiciones de vulnerabilidad y falta de representación legal que asegura una efectiva defensa consiguió asesoría jurídica honoraria sin que ello implique que esté en condiciones de solventar una garantía económica.

Agrega que en la resolución interlocutoria se hizo un análisis de la medida cautelar en relación con el acto reclamado consistente en el oficio *; sin embargo, únicamente solicitó la suspensión en relación con el del alojamiento temporal en la Estación Migratoria, lo que evidencia la falta de congruencia de dicha resolución.

Sostiene que le causa agravio la resolución interlocutoria en la parte que vincula la suspensión definitiva a la figura de la custodia ya que es restrictiva y contraviene la propia Ley de Migración al limitar la custodia únicamente al consulado salvadoreño dejando de aplicar que tal figura permite que sea una persona moral o institución de reconocida solvencia en materia de derechos humanos.

Manifiesta que la juez de distrito desnaturaliza el requisito de efectividad previsto en la Ley de Amparo al confundirlo con la medida de aseguramiento que deriva de la Ley de Migración y que también consiste en garantía económica pero que al exigir su cumplimiento ante la autoridad responsable la a quo termina por sustituir a la autoridad responsable e imponer una medida de aseguramiento para lo cual no tiene competencia material y termina por cambiar un requisito de efectividad propio del juicio de amparo por una medida de aseguramiento, que aunque también constituye garantía, no es idéntica, ya que el requisito de efectividad lo dicta el órgano de amparo y es ante él mismo ante quien se satisface, mientras que la medida de aseguramiento vincula al quejoso ante la autoridad responsable.

Aduce que se realizó una indebida aplicación de la Ley de Amparo al establecerse una garantía económica apoyándose en la Ley de Migración y sustentando que la misma representa una medida de aseguramiento; sin embargo, la a quo no debía remitirse a la ley ordinaria para emitir la suspensión en términos del artículo 164 de la Ley de Amparo, ya que al hacerlo rebasa su competencia material y se aparta del marco procesal que rige su actuación en virtud de que la actual Ley de Amparo no establece ni vincula la suspensión sobre actos que afecten la libertad personal a mayores requisitos ni a medidas de aseguramiento.

Agrega que es indebido que la interlocutoria sustente su fundamentación en la aplicación de la legislación ordinaria y no en las de la Ley de Amparo y, de ser aplicables éstas, la garantía económica no representa una medida de aseguramiento, como si lo es en la Ley de Migración, sino un requisito de efectividad que en el caso concreto no es aplicable en términos de la Ley de Amparo y que al imponerse torna ilusorio el recurso judicial y la medida cautelar ya que se establecen condiciones y modalidades para la suspensión ajenas a la Ley de Amparo, que en términos prácticos suponen obstáculos reales para que la libertad decretada sea alcanzada.

Agrega que la cantidad de \$10,000 (diez mil pesos 00/100), impuesta como garantía es un requisito de efectividad desproporcionado para una persona que es migrante, que en ese momento tenía diez meses en detención en una estación migratoria y, por ello, está privada de la posibilidad de trabajar y obtener remuneración alguna, que no cuenta con una red de apoyo familiar o institucional y que, además, no sabe leer, lo que lo coloca en una condición objetiva de vulnerabilidad y de nulo ingreso económico.

Finalmente, señala que el acuerdo mediante el cual se niega la suspensión definitiva causa agravio al interpretar la demanda con rigorismos formalistas que termina representando una oposición al derecho de acceso a la justicia y a un recurso efectivo.

Para dar el tratamiento que en derecho corresponde al asunto, se deben tener en cuenta las siguientes precisiones:

En el cuaderno incidental formado con motivo de la presentación de la demanda y la solicitud de la medida cautelar, el quejoso al narrar los hechos en que se funda su pretensión, bajo protesta de decir verdad, indicó en lo que interesa lo siguiente:

- 1. El 10 de septiembre de 2015 ingresé a territorio mexicano desde la frontera con El Salvador, país del que soy nacional, y del que salí huyendo por fundados temores de ser perseguido en mi país ya que mi seguridad e integridad personal se encontraban en situación de riesgo.***
- 2. Desde el 26 de noviembre de 2015 soy solicitante de la condición de refugiado ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados. Me encuentro a disposición del Instituto Nacional de Migración desde el mes de noviembre de 2015 y en alojamiento temporal en la Estación Migratoria de la Ciudad de México desde enero de 2016.***
- 3. Al realizar la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado ante la COMAR, el procedimiento administrativo migratorio iniciado por el INM con motivo de mi estancia irregular en México quedó suspendido en términos de la legislación aplicable.***
- 4. El 2 de febrero de 2016 la COMAR emitió una resolución en la que negó la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado. Inconforme con ello, interpose el recurso de***

revisión. El 19 de mayo se me notificó resolución favorable del recurso de revisión, el cual ordenó la reposición del procedimiento.

5. El 30 de mayo la COMAR expidió, a favor del suscrito, el oficio * consistente en la Constancia de Trámite respecto de Solicitud de Reconocimiento de la Condición de Refugiado.

6. El 20 de junio de 2016 presenté una solicitud ante la Dirección de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración solicitando me expidiera el oficio de salida de la Estación Migratoria con la finalidad de regularizar mi situación migratoria y obtener del Instituto la condición de estancia en el territorio nacional por razones humanitarias y me fuera expedida una Tarjeta de visitante por razones humanitarias para mantenerme a disposición de este Instituto por lo que hace al procedimiento administrativo migratorio, pero fuera de la Estación Migratoria en relación a mi libertad personal y de circulación, en tanto se determina mi condición por parte de la COMAR.

(...)

10. El jueves 7 de julio de 2016, personal del Instituto Nacional de Migración realizó una comparecencia en la Estación Migratoria de la Ciudad de México conocida como "Las Agujas", y me fue informado de forma verbal que se trataba de notificarme el oficio de salida de la Estación Migratoria, sin que pudiera yo tener conocimiento de la determinación, ni haberse leído la misma dado que no sé leer, por insistencia del agente de migración firmé la notificación pero no me fue entregada copia de la misma.

11. El martes 12 de julio de 2016, al recibir una visita de mi representante legal, *, le puse en conocimiento de la práctica de la diligencia y de que no le había sido entregada la copia correspondiente de la respuesta a la solicitud de oficio de salida. La misma tampoco fue notificada

en el domicilio a dicha persona aunque en el escrito de solicitud la designé como representante legal así como domicilio para oír notificaciones, sin embargo, no recibió en ningún caso, ni por dicha persona ni por mí, respuesta por escrito a la solicitud.

Para corroborar la información y toda vez que el suscrito no sabe leer acudimos al Jurídico y un oficial de Migración, el cual no dio su nombre, nos informó a mí y a mi representante legal que él había notificado el oficio de salida por determinación de las Oficinas Centrales de Migración, pero que desconocía por qué no se había ejecutado, remitiéndonos a la Dirección de Control y Verificación Migratoria para que mi representante legal pudiera solicitar información sobre el particular. Ante dicha situación y teniendo conocimiento de forma verbal de que se había respondido en sentido favorable a la solicitud de oficio de salida se interpuso demanda de amparo indirecto por actos restrictivos de la libertad personal.

12. El 13 de julio mi representante legal acudió a la Dirección de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración a efecto de verificar la existencia de la respuesta a la solicitud de oficio de salida y el sentido de la respuesta, sin embargo, no se le dio acceso al expediente, no se le comunicó el sentido de la respuesta, ni se le entregó copia de la misma, señalando que no estaba debidamente acreditado ante el procedimiento administrativo migratorio Instituto Nacional de Migración y que sólo estaba autorizado respecto al procedimiento de solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado ante la Mexicana de Ayuda a Refugiados.

(...)

De los hechos de la demanda reproducidos se advierte que el quejoso, bajo protesta de decir verdad, es

decir, responsabilizándose de su dicho¹, informó que el diez de septiembre de dos mil quince ingresó a territorio mexicano desde la frontera con El Salvador, país del que es nacional, del cual salió huyendo por temores de ser perseguido en su país; que en virtud de lo anterior, desde el veintiséis de noviembre de dos mil quince solicitó la condición de refugiado ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y por tal motivo se encuentra a disposición del Instituto Nacional de Migración desde el mes de noviembre de dos mil quince y en alojamiento temporal en la Estación Migratoria de la Ciudad de México desde enero de dos mil dieciséis.

Afirma que el procedimiento administrativo migratorio iniciado por el Instituto Nacional de Migración con motivo de su estancia irregular en México quedó suspendido al realizar la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

Señaló que, previa negativa y reposición de procedimiento, el treinta de mayo de dos mil dieciséis la

¹ Ello de conformidad con el criterio que informa la tesis de jurisprudencia 1a./J. 64/2015 (10a.), de la Primera Sala del Alto Tribunal, de rubro: **DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. EL JUEZ DE DISTRITO, AL AVOCARSE AL CONOCIMIENTO DE UNA DEMANDA INTENTADA EN LA VÍA DIRECTA, DEBE REQUERIR A LA PARTE QUEJOSA PARA QUE MANIFIESTE BAJO PROTESTA DE DECIR VERDAD LOS ANTECEDENTES DEL ACTO RECLAMADO, AUN CUANDO PUEDAN ADVERTIRSE DE LAS CONSTANCIAS REMITIDAS POR LA RESPONSABLE**, en el cual indicó que el requisito de expresar los antecedentes del acto reclamado bajo protesta de decir verdad “... crea certeza en el juzgador para que pueda tomar las determinaciones correspondientes y, a su vez, responsabiliza a quien formula las manifestaciones respecto de su falsedad u omisión de datos, con la finalidad de evitar el abuso del juicio de amparo y procurar el equilibrio de la responsabilidad entre todos aquellos que participan en el juicio...”.

Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados expidió, a su favor, el oficio * consistente en la Constancia de Trámite respecto de Solicitud de Reconocimiento de la Condición de Refugiado.

Aduce que el veinte de junio de dos mil dieciséis presentó una solicitud ante la Dirección de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración para que se le expidiera el oficio de salida de la Estación Migratoria con la finalidad de regularizar su situación migratoria y obtener del Instituto la condición de estancia en el territorio nacional por razones humanitarias y le fuera expedida una Tarjeta de visitante por razones humanitarias para mantenerse a disposición de este Instituto por lo que hace al procedimiento administrativo migratorio, pero fuera de la Estación Migratoria en relación a su libertad personal y de circulación, en tanto se determina mi condición; la cual fue negada a través del oficio * de veintisiete de junio de dos mil dieciséis, el cual reclamó en el juicio de amparo indirecto del que se deriva el incidente que se revisa

Precisado lo anterior, este órgano colegiado indica que se realizara el estudio de los conceptos de agravio en un orden diverso al propuesto por el recurrente, iniciando con el análisis relativo a que la quo no debía remitirse a la ley ordinaria para emitir la suspensión en términos del artículo 164 de la Ley de Amparo, ya que al hacerlo se aparta del marco procesal que rige su actuación en virtud de que la

actual Ley de Amparo no establece ni vincula la suspensión sobre actos que afecten la libertad personal a mayores requisitos ni a medidas de aseguramiento.

Al efecto, resulta oportuno citar el contenido de los artículos 128, 131, 132, 138 y 164 de la Ley de Amparo que son del tenor siguiente:

Artículo 128. *Con excepción de los casos en que proceda de oficio, la suspensión se decretará, en todas las materias salvo las señaladas en el último párrafo de este artículo, siempre que concurren los requisitos siguientes:*

- I. *Que la solicite el quejoso; y*
- II. *Que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público. La suspensión se tramitará en incidente por separado y por duplicado.*

Artículo 131. *Cuando el quejoso que solicita la suspensión aduzca un interés legítimo, el órgano jurisdiccional la concederá cuando el quejoso acredite el daño inminente e irreparable a su pretensión en caso de que se niegue, y el interés social que justifique su otorgamiento.*

En ningún caso, el otorgamiento de la medida cautelar podrá tener por efecto modificar o restringir derechos ni constituir aquéllos que no haya tenido el quejoso antes de la presentación de la demanda.

Artículo 132. *En los casos en que sea procedente la suspensión pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero y la misma se conceda, el quejoso deberá otorgar garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con*

aquella se causaren si no obtuviere sentencia favorable en el juicio de amparo. Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos del tercero interesado que no sean estimables en dinero, el órgano jurisdiccional fijará discrecionalmente el importe de la garantía. La suspensión concedida a los núcleos de población no requerirá de garantía para que surta sus efectos.

Artículo 138. *Promovida la suspensión del acto reclamado el órgano jurisdiccional deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho, la no afectación del interés social y la no contravención de disposiciones de orden público, en su caso, acordará lo siguiente:*

Artículo 164. *Cuando el acto reclamado consista en la detención del quejoso efectuada por autoridades administrativas distintas del Ministerio Público, en relación con la comisión de un delito, se ordenará que sin demora cese la detención, poniéndolo en libertad o a disposición del Ministerio Público.*

Cuando en los supuestos del párrafo anterior, la detención del quejoso no tenga relación con la comisión de un delito, la suspensión tendrá por efecto que sea puesto en libertad.

De los anteriores artículos se advierte que para la procedencia de la suspensión del acto reclamado debe verificarse: 1) si el acto es cierto; 2) si es susceptible de ser suspendido; 3) que se encuentren satisfechos los requisitos de los artículos 128 y 139 de la Ley de Amparo, esto es, que lo solicite el quejoso; que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público y que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se

causen al quejoso con la ejecución del acto reclamado; y, 4) que conforme a lo previsto por el artículo 138 de la Ley de Amparo, debe realizarse un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación del interés social.

Del análisis sistemático realizado a los artículos que la Ley de Amparo no se colige que para la procedencia de la medida cautelar deba atenderse a requisitos contemplados en diverso ordenamiento.

Asimismo, de los preceptos citados anteriormente se advierte que cuando el acto reclamado consista en la detención del quejoso efectuada por autoridades administrativas distintas del Ministerio Público, que no tenga relación con la comisión de un delito, **la suspensión tendrá por efecto que sea puesto en libertad.**

Ahora, en la resolución interlocutoria dictada el veinticinco de agosto de dos mil dieciséis en el incidente de suspensión deducido del juicio de amparo *** del índice del Juzgado Décimo Quinto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México que se revisa se colige que a fin de verificar la **procedencia** de la suspensión definitiva tomó en consideración lo siguiente:

*...respecto de la suspensión relativa al diverso acto reclamado consistente en el **alojamiento temporal en***

*la Estación Migratoria "Las Agujas", del Instituto Nacional de Migración, en la Ciudad de México, como consecuencia del oficio *de veintisiete de junio de dos mil dieciséis, se impone destacar, que en el caso en concreto, el quejoso se encuentra alojado en la estación migratoria "Las Agujas", hasta en tanto se resuelve su solicitud de reconocimiento de condición de refugiado en el país que promovió voluntariamente y del análisis integral de la demanda, se acredita que su pretensión es obtener su libertad bajo la figura de la custodia a fin de continuar con el procedimiento instaurado ante la autoridad administrativa.*

*Expuesto ello, se impone señalar que el **Capítulo I** relativo al Reconocimiento de la Condición de Refugiado, de la Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y los artículos 2, fracción V y 8 del Reglamento de la Ley antes citada, establecen lo siguiente:*

Artículo 18. (Se transcribe)

Artículo 19. (Se transcribe).

Artículo 20. (Se transcribe)

Artículo 21. (Se transcribe)

Artículo 22. (Se transcribe)

Artículo 23. (Se transcribe)

Artículo 24. (Se transcribe)

Artículo 25. (Se transcribe)

Artículo 26. (Se transcribe)

Artículo 27. (Se transcribe)

Artículo 2.- (Se transcribe)

Artículo 8.- (Se transcribe)

De la lectura de los preceptos legales transcritos se advierte que prevé a favor de los extranjeros el reconocimiento como refugiados, a petición de parte, el cual se tramitará a través de un procedimiento ante la Secretaría de Gobernación, en el cual la autoridad tomará las medidas necesarias para garantizar el otorgamiento de asistencia institucional; cuando el extranjero que se encuentre en alguno de los lugares destinados al tránsito internacional de personas, o sujeto a un procedimiento administrativo migratorio, sin importar la etapa de dicho procedimiento, o bien,

carezca de documentación que acredite su situación migratoria regular en el territorio nacional, solicite el reconocimiento de la condición de refugiado, la Secretaría deberá dictar las medidas que resulten estrictamente necesarias en cada caso.

Para lo cual, la autoridad analizará y evaluará todas las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado y deberá emitir, en cada caso, resolución escrita, fundada y motivada, dentro de los cuarenta y cinco días hábiles contados a partir del día siguiente a la presentación de la solicitud no obstante, a falta de información de los hechos en los cuales se fundamenta la solicitud de reconocimiento de condición de refugiado, falta de traductor o a petición del extranjero, podrá ampliarse hasta por un período igual a juicio de la Secretaría el dictado de la resolución.

Asimismo, si la resolución fuese en sentido negativo, el extranjero podrá interponer recurso de revisión dentro de los quince días hábiles contados a partir de la notificación respectiva, de conformidad con lo establecido en el reglamento; de igual forma el extranjero podrá interponer los medios de defensa que estime pertinentes, de conformidad con las disposiciones aplicables.

Por lo tanto, de las constancias que obran en autos del cuaderno principal, se advierte, sin prejuzgar del contenido, que el quejoso promovió voluntariamente la solicitud de reconocimiento de condición de refugiado, motivo por el cual se encuentra alojado en la Estación Migratoria "Las Agujas", hasta en tanto se resuelva la solicitud de reconocimiento de condición de refugiado en el país.

En esa tesitura del análisis integral de la demanda de amparo y de los términos específicos en que fue solicitada la suspensión del acto reclamado, se advierte que la pretensión del quejoso es la suspensión de la privación de la libertad. Esta petición genérica de libertad implica que su intención es alcanzarla bajo cualquier forma, y su causa de pedir es que no existe obstáculo legal para que sea puesto en libertad, ni

justificación para retenerlo en ese estado de alojamiento por más tiempo.

Expuesto ello, los artículos 101, 102 y 149 de la Ley de Migración, así como los diversos 214, 215, 216 y 219, del Reglamento de la Ley citada, establecen lo siguiente:

Artículo 101. *(Se transcribe)*

Artículo 102. *(Se transcribe)*

Artículo 149. *(Se transcribe)*

Artículo 214. *(Se transcribe)*

Artículo 215. *(Se transcribe)*

Artículo 216. *(Se transcribe)*

Artículo 219. *(Se transcribe)*

De los preceptos legales transcritos se advierte que, el extranjero sujeto a un procedimiento administrativo respecto de su situación migratoria podrá ser entregado en custodia a la representación diplomática del país del que sea nacional, o bien, a persona moral o institución de reconocida solvencia cuyo objeto esté vinculado con la protección a los derechos humanos, hasta en tanto éste se resuelve, con la obligación del extranjero de permanecer en un domicilio ubicado en la circunscripción territorial en donde se encuentre la estación migratoria, con el objeto de dar debido seguimiento al procedimiento administrativo migratorio, para lo cual, a fin de lograr su estancia regular en el país, en lo que se dicta resolución definitiva, podrá: a) otorgar garantía suficiente y a satisfacción de la autoridad; b) establecer domicilio o lugar en el que permanecerá; c) no ausentarse del mismo sin previa autorización de la autoridad, y d) presentar una solicitud con responsiva firmada por un ciudadano u organización social mexicana.

En ese contexto, en atención al efecto respecto del cual solicita la suspensión, es factible que el quejoso obtenga su libertad provisional acorde a lo previsto en el artículo 164, de la ley de la materia, que establece:

"Artículo 164..." *(Se transcribe)*

En efecto, el aquí quejoso ***** se encuentra privado de su libertad en la estación migratoria "Las Agujas", ante las autoridades migratorias que, al depender de la Secretaría de Gobernación del Poder Ejecutivo Federal, es claro que tienen la calidad de "autoridades administrativas distintas al Ministerio Público", sin que ello derive de la comisión de un delito.

En ese orden de ideas, **reunidos los requisitos legales**, con fundamento en los artículos 128, 129, 131 y 138 de la Ley de Amparo, **SE CONCEDE LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA** para el efecto de que se ponga en custodia al quejoso *****, ante el Consulado de su país, lo que deberá aceptar e informar dicho Consulado por conducto del Cónsul respectivo, una vez que ello ocurra y precisar el domicilio en que se encuentre dentro de la circunscripción territorial de la estación migratoria, esto es, en la Ciudad de México.

De la anterior transcripción se colige que el secretario encargado de despacho, a fin de analizar la **procedencia** de la suspensión solicitada por el quejoso en relación con el alojamiento temporal en la Estación Migratoria "Las Agujas", del Instituto Nacional de Migración, en la Ciudad de México, analizó si éste se encontraba en el supuesto de la figura de custodia contemplada en los artículos 101, 102 y 149 de la Ley de Migración, así como los diversos 214, 215, 216 y 219, del Reglamento de la Ley citada.

Asimismo, se colige que el efecto para el cual se concedió la suspensión definitiva fue para que se pusiera en custodia al quejoso *****, ante el Consulado de su país y

precisara el domicilio en que se encuentre dentro de la circunscripción territorial de la estación migratoria, esto es, en la Ciudad de México; lo anterior, sin considerar que en términos del artículo 164 de la Ley de Amparo, al encontrarse el quejoso privado de su libertad en la estación migratoria "Las Agujas", ante las autoridades migratorias que tienen la calidad de "autoridades administrativas distintas al Ministerio Público", sin que ello derive de la comisión de un delito, el efecto que debía tener la medida cautelar era que éste fuera puesto en libertad.

De las anteriores consideraciones se corrobora que en la resolución interlocutoria recurrida no se aplicaron las disposiciones de la Ley de Amparo que regulan la suspensión del acto reclamado.

En efecto, en la resolución recurrida, no se realizó pronunciamiento alguno relativo a si se encontraban satisfechos los requisitos de los artículos 128, 138 y 139 de la Ley de Amparo, en lo conducente a que no se siga perjuicio al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público y que sean de difícil reparación los daños y perjuicios que se causen al quejoso con la ejecución del acto reclamado; ni que se realizó un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y la no afectación del interés social.

En su lugar, se analizó la procedencia de la figura de la custodia, contemplada en la de la Ley de Migración, y su Reglamento, para lo cual el quejoso debía a) otorgar garantía suficiente y a satisfacción de la autoridad; b) establecer domicilio o lugar en el que permanecerá; c) no ausentarse del mismo sin previa autorización de la autoridad, y d) presentar una solicitud con responsiva firmada por un ciudadano u organización social mexicana; requisitos que no se encuentran contemplados en la Ley de Amparo y que formaron parte del estudio realizado en cuanto a la procedencia de la suspensión del acto reclamado de mérito.

Por su parte, en relación con el efecto que se dio a la concesión de la medida cautelar en la propia resolución se citó el artículo 164 de la Ley de amparo y se estimó que el quejoso se encontraba privado de su libertad en la estación migratoria "Las Agujas", ante autoridades migratorias que tienen la calidad de "autoridades administrativas distintas al Ministerio Público", sin que ello derive de la comisión de un delito; sin embargo, no se aplicó lo dispuesto por tal artículo al fijarse como efecto que se pusiera en custodia al quejoso ante el Consulado de su país y no para que se pusiera en libertad, lo que da lugar a estimar que el agravio es examen es fundado.

Con base en el artículo 93, fracción IV de la Ley de Amparo, este tribunal colegiado reasume jurisdicción y se pronuncia sobre la medida cautelar solicitada por la parte

quejosa, para lo cual se estima conducente verificar si se actualizan los presupuestos requeridos para el otorgamiento de la suspensión solicitada:

1) el demandante cuenta con interés para solicitarla, dado que es éste el que se encuentra privado de su libertad con motivo de estar sujeto a alojamiento temporal en la estación Migratoria de la Ciudad de México;

2) es cierto el acto reclamado consistente en el alojamiento temporal en la estación Migratoria de la Ciudad de México, ya que de las manifestaciones vertidas por el Director de la Estación Migratoria al rendir su informe previo se desprende que el quejoso sí se encuentra en el referido alojamiento temporal;

3) la naturaleza del acto permite que sea suspendido, pues se trata de la privación de la libertad, la cual se da momento a momento;

4) la medida fue solicitada por la parte quejosa, ya que de la demanda de amparo se advierte el quejoso solicitó la suspensión provisional y, en su momento, definitiva, para los siguientes efectos:

... se solicita la suspensión ... para el efecto de que cese el acto derivado consistente en la detención administrativa bajo la figura de alojamiento ya que la misma ha adquirido un carácter arbitrario y para que

se decrete sea puesto en libertad en forma inmediata según lo dispone el artículo 164 segundo párrafo de la Ley de Amparo, sin perjuicio de mantenerme a disposición del Instituto Nacional de Migración por lo que hace al procedimiento administrativo migratorio y a la eventual regularización de mi condición migratoria...

Con lo que se cumple con el requisito de la fracción I del artículo 128 de la Ley de Amparo, y

5) Con su emisión no se contravienen disposiciones de orden público ni se causa una afectación al interés social, es decir, se satisface el requisito de la fracción II de precepto en cita, puesto que, no se advierte que con la concesión de la medida cautelar se cause un perjuicio a la colectividad o se le prive de un beneficio.

Sobre el último presupuesto (número 5), cabe precisar que con la suspensión no se infringen disposiciones de orden público ni se sigue en perjuicio del interés general, pues la medida cautelar se solicita para el único efecto de que cese el alojamiento temporal del quejoso y, por ende, que obtenga su libertad personal; en este sentido, se llega a tal conclusión al ponderar que tal acto no tiene relación con la comisión de un delito y que el quejoso –según manifiesta y sobre lo que no se prejuzga- en forma voluntaria ha solicitado a las autoridades migratorias que se regularice su situación migratoria y se le reconozca la condición de refugiado.

Ahora, el examen de la procedencia de la medida exige ponderar de manera simultánea la apariencia del buen derecho en el asunto con los perjuicios de difícil reparación que se pueden causar al quejoso, para lo cual se tomaran en cuenta las manifestaciones expuestas al respecto, bajo protesta de decir verdad.

En el presente caso, se cumple el requisito de apariencia de buen derecho pues, ante el conocimiento superficial del asunto dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad en el proceso, es posible advertir que el quejoso es solicitante de la condición de refugiado ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, en relación con la cual el artículo 24 de la Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, dispone:

Artículo 24. *La Secretaría analizará y evaluará todas las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado y deberá emitir, en cada caso, resolución escrita, fundada y motivada, dentro de los 45 días hábiles contados a partir del día siguiente a la presentación de la solicitud.*

Para los efectos del párrafo anterior, la Secretaría solicitará opinión sobre las condiciones prevalecientes en el país de origen del solicitante a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a las demás autoridades competentes que establezca el reglamento respecto de los antecedentes del solicitante. Dicha opinión deberá emitirse dentro de los quince días hábiles siguientes, contados a partir del siguiente al que se recibió la misma; si transcurrido dicho plazo, la Secretaría no recibiese la

opinión solicitada, se entenderá que no existe opinión o información alguna sobre el particular.

El plazo para emitir la resolución podrá ampliarse hasta por un período igual a juicio de la Secretaría, sólo en los siguientes casos:

I. La falta de información respecto de los hechos en que se basa la solicitud;

II. La falta de traductor o especialistas que faciliten la comunicación con el solicitante;

III. La imposibilidad de realizar entrevistas en razón de las condiciones de salud del solicitante;

IV. La petición del extranjero para aportar elementos que sustenten su solicitud, o

V. Cualquier otra circunstancia derivada del caso fortuito o fuerza mayor que imposibilite a la Secretaría el adecuado desarrollo del procedimiento.

Del precepto anterior se puede advertir que la resolución escrita, fundada y motivada, que recaiga a las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado deberá emitirse dentro de los 45 días hábiles contados a partir del día siguiente a la presentación de la solicitud, plazo que podrá ampliarse hasta por un período igual a juicio de la Secretaría, sólo en determinados casos.

No obstante lo anterior, en el caso que nos ocupa de las manifestaciones vertidas por el quejoso se conoce que se encuentra en alojamiento temporal en la estación migratoria de la Ciudad de México desde enero de dos mil dieciséis; sin que pase inadvertido que refiera que el dos de febrero de dos mil dieciséis la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados emitió una resolución en la que se negó la solicitud de reconocimiento de condición de refugiado, en

relación con la cual el diecinueve de mayo de dos mil dieciséis le fue notificada la resolución que ordenó la reposición del procedimiento.

De lo que, preliminarmente y sin prejuzgar sobre ello, puede considerarse que ha transcurrido en exceso el plazo legalmente establecido para que se dicte la resolución a la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado presentada por el quejoso, aun tomando como base la fecha en que se ordenó la reposición del procedimiento; por lo que, es dable concluir que aparentemente la privación de la libertad que resiente el impetrante de amparo al encontrarse en alojamiento temporal en una estación migratoria, por estar sujeto a un procedimiento administrativo migratorio, podría ser arbitraria al rebasar en exceso el tiempo establecido en los ordenamientos legales conducentes para definir la situación migratoria del quejoso, lo cual tiene la posibilidad de acreditar en el juicio principal del que deriva este incidente.

En ese contexto considerando que en el presente caso las consecuencias del acto reclamado son que el quejoso se encuentra privado de su libertad, de negarse la medida cautelar se le podrían causar daños de imposible reparación, pues al consumarse de momento a momento se haría físicamente imposible restituirlo en el goce de los derechos que estima fueron afectados, aún en el caso de que en la sentencia constitucional, que en su momento se

dicte en el juicio principal, se le otorgara el amparo y protección constitucional.

En adición a lo anterior, resulta oportuno indicar que el “*Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a personas migrantes y sujetas de protección internacional*” emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual si bien no es vinculante ni tiene valor normativo para fundar una decisión jurisdiccional, constituye una herramienta al adecuarse a los criterios nacionales e internacionales a la luz de los compromisos adquiridos por el Estado Mexicano en materia de derechos humanos, dispone sobre el tema en estudio lo siguiente:

A) Reglas de Actuación para Atender a Personas Migrantes y Sujetas de Protección Internacional en Detención

1. Excepcionalidad de la detención

La despenalización de la irregularidad en el ingreso migratorio es una decisión legislativa que conlleva un cambio sustancial en su tratamiento. Esta irregularidad en el ingreso es considerada una falta administrativa. En consecuencia, los derechos y las garantías que deben observar quienes juzgan son aquellas propias de las personas que son sujetas a procedimientos administrativos sancionadores. En el caso de personas refugiadas, la no sanción penal por ingreso irregular está prevista en el artículo 31 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el artículo 7 de la LSRyPC arma que “[n]o se impondrá sanción alguna por motivo de su ingreso irregular al país, al refugiado o al extranjero que se le otorgue protección complementaria”. Lo anterior constituye

una excepción a las disposiciones migratorias del país. Para quienes se ubican en este supuesto, la detención administrativa es una medida altamente indeseable.

La privación de la libertad personal, cualquiera que sea su forma de denominación (aseguramiento, medida de apremio, alojamiento o sanción) dentro de un procedimiento administrativo, tiene que ser excepcional y proporcional al objeto que se busca proteger.

El Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes ha recomendado abolir progresivamente la detención de personas migrantes y sujetas de protección internacional por razones administrativas.⁶² Sin embargo, hasta en tanto este objetivo se logre, la detención administrativa sólo estará justificada por motivos excepcionales, con un fundamento jurídico claro y establecido en la ley.

2. **Proporcionalidad, necesidad e idoneidad de la privación de la libertad** La privación de la libertad no debe tener una finalidad punitiva. Por ello, debe realizarse únicamente cuando fuere necesaria, en apego al principio de proporcionalidad y de persecución de un fin legítimo e idóneo, así como asegurar que sea realizada durante el menor tiempo posible.

Existe jurisprudencia sobre las restricciones a los derechos humanos que se encuentra acorde con la normativa de origen internacional, estableciendo que deben cumplirse los siguientes requisitos:

i) ser admisibles bajo el ámbito constitucional;

ii) ser necesarias para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, es decir, no basta que la restricción sea útil para la obtención de esos objetivos, sino que debe ser la idónea para su realización, lo que significa que el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos humanos;

iii) ser proporcionales, esto es, que la persecución de un objetivo constitucional no se haga a costa de una afectación innecesaria o desmedida a otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos.

En el mismo sentido, se ha pronunciado la Corte IDH en el caso Vélez Loor contra Panamá, en donde se especifica que, de incumplir con estas características, se está frente a una detención arbitraria. Lo anterior se complementa con la normativa de origen internacional. Se pueden dictar este tipo de medidas para evitar mayores daños a las personas migrantes o sujetas de protección internacional. Para su emisión y supervisión, se debe tomar en consideración la opinión de las personas, los posibles daños a terceras personas, así como los elementos que puedan determinar su éxito.

(...)

Especial de Vulnerabilidad

1. Mínima estancia dentro de la estación migratoria

Para utilizar la detención en estaciones migratorias, se debe estudiar y evaluar el caso particular, tomando en cuenta si la persona se encuentra en otra situación especial de vulnerabilidad y, por lo tanto, si la privación de la libertad puede tener efectos mucho más negativos; **únicamente si no existe otra alternativa menos lesiva, será procedente la detención como excepción.**

(..)

3. Utilización de medidas cautelares para llevar los procedimientos migratorios fuera de la estación migratoria

(...)

Ahora bien, por la naturaleza de los actos que motivan a las personas migrantes y sujetas de protección internacional a acudir a tribunales, la medida jurídica más utilizada es la suspensión del acto con el amparo.

(...)

La suspensión también puede solicitarse para el acto consistente en la privación ilegal de la libertad de personas migrantes y sujetas de protección internacional en estaciones migratorias. Al ser ésta una detención hecha por autoridades administrativas, el otorgamiento de la suspensión debe darse para efectos de que la persona quede en libertad provisional mediante las medidas de aseguramiento correspondientes.

El contexto anterior revela que la privación de la libertad personal, cualquiera que sea su forma de denominación, incluyendo el alojamiento, dentro de un procedimiento administrativo, tiene que ser excepcional y proporcional al objeto que se busca proteger.

Asimismo que la detención en estaciones migratorias, se debe estudiar y evaluar el caso particular y únicamente si no existe otra alternativa menos lesiva, será procedente la detención como excepción.

En mérito de lo anterior, a consideración de este órgano colegiado, con fundamento en los artículos 129, 129, 131 y 138 de la Ley de Amparo es procedente conceder la suspensión definitiva a **** para el efecto de que cese el alojamiento de que es sujeto en la estación migratoria en la Ciudad de México y sea puesto en libertad.

Cabe precisar que en el caso no es conducente otorgar la suspensión del acto para el efecto que indica el quejoso consistente en que la libertad sea a través del oficio de salida a que se refiere el artículo 136 de la Ley Migratoria, ya que la concesión de tal oficio de salida es precisamente la materia de controversia que, en lo principal, se analizará en el fondo del juicio de amparo del que deriva el presente incidente.

Por lo tanto, atendiendo al contenido del artículo 131 de la Ley de Amparo que dispone que en ningún caso el otorgamiento de la medida cautelar podrá tener el efecto de modificar, restringir o constituir derechos que no haya adquirido el quejoso antes de la presentación de la demanda, es que se desestima tal pretensión.

Requisito de efectividad. En este caso, se está en presencia de actos que no involucran daños o perjuicio a terceros ni el cobro de aprovechamientos, por lo que no se estima conducente fijar garantía para la efectividad de la medida cautelar.

No obstante lo anterior, resulta oportuno citar el artículo 147 de la Ley de Amparo, el cual dispone:

Artículo 147. En los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional deberá fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomará las medidas pertinentes para

conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos.

Atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, ordenará que las cosas se mantengan en el estado que guarden y, de ser jurídica y materialmente posible, restablecerá provisionalmente al quejoso en el goce del derecho violado mientras se dicta sentencia ejecutoria en el juicio de amparo.

El órgano jurisdiccional tomará las medidas que estime necesarias para evitar que se defrauden los derechos de los menores o incapaces, en tanto se dicte sentencia definitiva en el juicio de amparo.

Del precepto en cita se colige que en los casos en que la suspensión sea procedente, el órgano jurisdiccional puede establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos.

Ahora, tomando en consideración que de las constancias que obran en el incidente de suspensión que se analiza no se advierte que se haya definido la situación migratoria de *****, este tribunal estima conducente establecer condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos.

De las manifestaciones vertidas por el quejoso se advierte que es de nacionalidad salvadoreña, que no sabe

leer y que se encuentra alojado en la estación migratoria de la Ciudad de México desde enero de dos mil dieciséis.

En este sentido, atendido al caso particular, no se considera idóneo establecer como condición la erogación de cantidad alguna por parte del quejoso pues existen elementos que permiten estimar que el quejoso no se encuentra en aptitud de sufragarlo, toda vez que no se advierte que tenga ingreso alguno, por lo que en caso de estar imposibilitado a ello, por causas ajenas a éste, se haría nugatorio que goce de la medida cautelar que le fue otorgada

Además, no es idónea para obtener el fin que se busca, consistente en que continúe con su trámite migratorio y así no quede sin materia el juicio de amparo.

Por lo tanto, tomando en cuenta tal objetivo se fijan las siguientes condiciones:

- 1) Asistir un día a la semana y de forma ininterrumpida al Juzgado Decimoquinto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.
- 2) Informar a la estación migratoria en la Ciudad de México, así como al referido juzgado de distrito el domicilio donde pueda ser localizado,

el cual deberá encontrarse en la Ciudad de México.

- 3) En caso de cambio de domicilio, deberá informarlo de inmediato a las autoridades migratorias y al juzgado de distrito del conocimiento.
- 4) No abandonar la demarcación geográfica de la Ciudad de México o sus áreas conurbadas.

La suspensión definitiva surte sus efectos desde luego y hasta que se resuelva el fondo del asunto en lo principal con sentencia definitiva; sin embargo, del cumplimiento de las condiciones citadas depende el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos.

Por otra parte en relación con el argumento vertido por la parte quejosa en el sentido de que en la resolución interlocutoria se hizo un análisis de la medida cautelar en relación con el acto reclamado consistente en el oficio **; sin embargo, únicamente solicitó la suspensión en relación con el del alojamiento temporal en la Estación Migratoria, lo que evidencia la falta de congruencia de dicha resolución, se estima inoperante.

Del análisis realizado a la demanda de amparo se advierte que el quejoso solicitó la suspensión únicamente

respecto del acto reclamado consistente en el alojamiento temporal en la estación migratoria.

Por su parte en la resolución interlocutoria en el considerando séptimo se determinó negar la suspensión del acto consistente en el **de veintisiete de junio de dos mil dieciséis, al considerar que se trata de un acto declarativo y que, por ende, no tiene principio de ejecución.

No obstante lo anterior, el impetrante de amparo es omiso en precisar la afectación que ello le causa, ya que si este mismo indica que no solicitó la suspensión respecto del oficio en mención y se negó la medida cautelar en cuanto a éste, se estima que tal argumento es insuficiente para modificar las consideraciones del considerando séptimo reflejado en el resolutivo primero de la interlocutoria recurrida.

Con base en las anteriores consideraciones resulta innecesario el análisis de los restantes agravios formulados por el quejoso.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Se **DESECHA** el recurso de revisión del **Director General de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración.**

SEGUNDO. En la materia del recurso, se **MODIFICA** la interlocutoria recurrida.

TERCERO. Se **niega** la suspensión definitiva por los motivos precisados en el considerando **séptimo** de la resolución interlocutoria dictada el veinticinco de agosto de dos mil dieciséis.

CUARTO. Se **CONCEDE** la suspensión definitiva, en los términos y con las condiciones señaladas en la presente resolución

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos al juzgado de origen; háganse las anotaciones correspondientes en el libro de gobierno; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido, el cual es susceptible de **depuración** conforme a lo establecido en el Acuerdo General Conjunto Número 2/2009, de los Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal y en el Manual para la organización de los archivos judiciales resguardados por el Alto Tribunal del país.

Así por unanimidad de votos de las Magistradas, Presidenta **Martha Llamile Ortiz Brena**, **Guadalupe Ramírez Chávez**, y **Ma. Gabriela Rolón Montaña**; lo resolvió el Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, siendo relatora la tercera de las nombradas.

Firman las Magistradas, ante la Secretaria de Tribunal que autoriza y certifica que la presente resolución se encuentra debidamente incorporada al expediente electrónico. Doy fe.

En términos de lo previsto en los artículos 73, fracción II, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que actualiza esos supuestos normativos.

El licenciado(a) Gabriela Nathalie Medina Ruvalcaba, hago constar y certifico que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado. Conste.

PF - Versión Pública