

La protección constitucional en contra de la expulsión de extranjeros en México

Luis Ignacio POZO ROCHA

Introducción

El Instituto Nacional de Migración, a través de los procedimientos administrativos establecidos, decreta la expulsión de un extranjero del país. Sin embargo hasta antes de la resolución de la contradicción de tesis, número 1/2006 no se había definido una jurisprudencia, para el otorgar o no la suspensión en contra de ese acto, ya que existían dos criterios contradictorios.

El antecedente que originó la denuncia de la contradicción de tesis fue el aseguramiento de un extranjero, en un bar localizado en el municipio de San Pedro Garza García en el mes de noviembre del 2005 y el otorgamiento de una Suspensión Definitiva por parte del juez ante quien interpuso el Juicio de Amparo.

Tesis contradictorias

Las tesis contradictorias eran por una parte la que sostiene que se le debe otorgar la suspensión y es la siguiente,

*Registro No. 299814. Localización: Quinta Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. CV. Página: 2735. Tesis Aislada. Materia(s): Común, Administrativa. **DEPORTACION, SUSPENSION TRATANDOSE DE.** Si fue solicitado el amparo contra la detención del quejoso y la orden de expulsión del mismo de la República, si no se concediera la suspensión de dichos actos, el quejoso sería expulsado y con su expulsión quedaría sin materia el amparo; por consiguiente, es manifiesto que se reúnen los requisitos de las tres fracciones del artículo 124 de la Ley de Amparo, y que por ende, procede la suspensión, siendo aplicable lo dispuesto por el artículo 136 de la Ley de Amparo. Amparo penal. Revisión del incidente de suspensión 2069/50. Pome Portales Humberto. 30 de septiembre de 1950. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José Rebolledo. La publicación no menciona el nombre del ponente.*

La otra tesis sostenía que no se debería otorgar la suspensión:

**LA MIGRACIÓN EN PERSPECTIVA:
FRONTERAS, EDUCACIÓN Y DERECHO**

*Registro No. 309608. Localización: Quinta Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. LXII. Página: 1371. Tesis Aislada. Materia(s): Penal. **DEPORTACION, SUSPENSION CON MOTIVO DE.** Si se reclama en amparo la orden de la Secretaría de Gobernación para que el quejoso extranjero, sea deportado, la suspensión debe negarse, porque existe interés social en que se cumplan con toda exactitud las disposiciones que regulan la migración de los extranjeros; contra la aplicación de esas disposiciones, no procede la suspensión, porque no se llena el requisito que exige la fracción II del artículo 124 de la Ley de Amparo, que precisamente establece su procedencia, cuando no se ocasionen perjuicios al interés general; y tampoco podría admitirse para justificar la suspensión, que de ejecutarse el acto reclamado, se podrían irrogar al quejoso perjuicios de difícil reparación, porque aún cuando así fuera, debe tenerse en cuenta, el criterio que en tales casos debe prevalecer, sobre el interés individual cede ante el interés general en todas aquellas ocasiones en que ambos entran en pugna. Es inexacto que de negarse la medida, se deje sin materia el amparo, ya que las disposiciones legales referentes a actos consumados de un modo irreparable, aluden a aquellos en que es físicamente imposible volver las cosas al estado que tenían antes de la violación; lo cual no sucede, pues si llegara a resolverse favorablemente el amparo el quejoso estaría en la posibilidad de retornar al territorio nacional; con lo cual se le restituiría en el goce de la garantía individual que resultara violada. Amparo penal. Revisión del incidente de suspensión 1205/39. Nitewich Pagovich Isachar. 26 de octubre de 1939.*

La resolución que se emitió, en relación a dicha contradicción fue la siguiente:

*Registro No. 170578. Localización: Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XXVI, Diciembre de 2007. Página: 15. Tesis: P./J. 80/2007. Jurisprudencia. Materia(s): Administrativa. **SUSPENSIÓN DE OFICIO. PROCEDE DECRETARLA DE PLANO CONTRA LA EXPULSIÓN DE EXTRANJEROS ORDENADA POR UNA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA CON FUNDAMENTO EN LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN.** El artículo 123, fracción I, de la Ley de Amparo establece que procede conceder la suspensión de oficio, entre otros actos, contra la deportación, cuyo fundamento se encuentra en el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que consiste en el acto jurídico administrativo dictado por la autoridad migratoria para hacer abandonar el territorio nacional al extranjero que no reúne o deja de satisfacer los requisitos sanitarios, migratorios o*

**LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL EN CONTRA DE LA EXPULSIÓN
DE EXTRANJEROS EN MÉXICO**
POZO ROCHA

ambos, para su internación y permanencia en nuestro país. Ahora bien, la primera Ley General de Población expedida en nuestro país coincidía con la de Amparo en lo relativo al acto de deportación ejecutado por autoridad administrativa, pero en la vigente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1974, el legislador federal introdujo el concepto de expulsión, en lugar del de deportación sin mayor justificación, manteniendo la identidad en sus efectos y en las causas que la originan, lo que significa que para los efectos de la Ley de Amparo, en específico para el capítulo de la suspensión, el término deportación y el de expulsión son términos equivalentes. En ese tenor, resulta indudable que contra el acto de expulsión previsto en la Ley General de Población, y emanado de la autoridad administrativa, procede la suspensión de oficio, en términos del artículo 123, fracción I, de la Ley de Amparo. Contradicción de tesis 1/2006-PL. Entre las sustentadas por las anteriores Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 22 y 26 de marzo de 2007. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Sergio A. Valls Hernández y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Encargado del engrose: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Enrique Luis Barraza Uribe y Raúl Manuel Mejía Garza. El Tribunal Pleno, el quince de octubre en curso, aprobó, con el número 80/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de dos mil siete.

Argumentos a favor negar la suspensión

Consideramos que la resolución emitida es contraria a los principios básicos de soberanía del país.

Es un elemento esencial de todo Estado el determinar la expulsión o no de los extranjeros que se encuentren en país. De no reconocerse lo anterior se podría presentar el caso hipotético de que el extranjero de la peor reputación en el mundo se encuentre en nuestro país y fuera asegurado debidamente por las autoridades migratorias, al recurrir al Juicio de Amparo y en caso de que se le otorgará cualquier beneficio, éste estaría en posibilidad de que recuperara su libertad con los riesgos que ello implica, en detrimento de las facultades del estado para salvaguardar el bien público. Respecto a lo anterior, es pertinente citar a lo siguiente: El derecho del Estado de expulsar, a discreción, a los extranjeros cuya presencia

**LA MIGRACIÓN EN PERSPECTIVA:
FRONTERAS, EDUCACIÓN Y DERECHO**

considere indeseable - igual que el derecho de negar la admisión de ellos- es considerado como un atributo de la soberanía del Estado.¹

Por otra parte, es pertinente citar la obra de Carlos Arellano García quien sostiene, en cita de Charles G. Fenwick: “Se considera un principio general bien establecido el que permite que un Estado pueda prohibir la entrada de extranjeros en su territorio, o admitir sólo en aquellos casos en que a su juicio le parezca conveniente.² La facultad de admitir o no extranjeros es una facultad propia del estado, a lo anterior Arellano García menciona que:

Si los Estados tuvieran la obligación de admitir extranjeros y carecieran del derecho de impedir el ingreso de ellos a su territorio, estarían sufriendo el menoscabo a su facultad de someter a su jurisdicción a las personas dentro de su territorio. Por esta razón, somos de la opinión de que un Estado soberano no tiene el deber de admitir extranjeros si ello no lo ha pactado en un tratado internacional y si no lo dispone así su legislación interna.³

Es de considerarse que el derecho de un estado para expulsar a un extranjero, surge del derecho que tiene el propio estado para admitir o no a un extranjero, lo anterior ha sido sostenido y expuesto de la siguiente manera. El finado maestro Manuel J. Sierra considera que la expulsión de extranjeros es un derecho que surge como consecuencia del derecho de los estados para admitir o no en su territorio a extranjeros. El derecho de expulsión lo ejerce el Estado cualesquiera que sea la calidad migratoria que corresponda a los extranjeros.”⁴

El interés público es una de las características de la Ley General de Población lo cual es sostenido por Ignacio Galindo Garfias de la siguiente manera:

Las cuestiones relativas a la nacionalidad y extranjería son de origen público. Ello explica que la Ley General de Población (artículo 34) confiera al gobierno federal, por medio de la Secretaría de Gobernación, la facultad de otorgar permisos para la internación de extranjeros al país y de imponer las condiciones y requisitos que estime conveniente. De la misma manera, la Secretaría podrá revocar el permiso de estancia en territorio nacional, en los casos previstos en la Ley, y, como consecuencia de ello, el extranjero deberá abandonar el país en el término que la autoridad mencionada lo señale.⁵

¹Sorensen Max, *Manual de Derecho Internacional Público*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, p.462

² Arellano García, Carlos, *Derecho Internacional Privado*, 15ª Edición, México, Editorial Porrúa, 2003, p. 475.

³*Idem*.

⁴*Ibid.*, p. 551.

⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *op. cit.*, p.39.

**LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL EN CONTRA DE LA EXPULSIÓN
DE EXTRANJEROS EN MÉXICO**
POZO ROCHA

Finalmente, es de advertirse que es una facultad del poder ejecutivo el juzgar la conveniencia o no de la presencia de los extranjeros en el país, es de citarse lo siguiente:

Atendiendo a la permanencia de los extranjeros en México, se otorga bajo la condición de que se sometan a la ley mexicana. El permiso respectivo subsiste mientras el beneficiario cumpla con las disposiciones legales, lo cual es una conditio juris para la vigencia del permiso, mientras a juicio del presidente de la República, la permanencia del extranjero en el país sea conveniente.⁶

Argumentos vertidos en la discusión por los Ministros de la SCJN

Respecto a las discusiones del pleno de la Suprema Corte de Justicia se desarrollaron, los días 22 y 26 de marzo del 2007, tomando en cuenta las siguientes consideraciones.

El día 22 de marzo se presentó, por parte del Ministro Valls Hernández un proyecto favorable a la denuncia realizada bajo el siguiente texto: SUSPENSIÓN DEFINITIVA. NO PROCEDE CONCEDERLA CONTRA LA ORDEN DE DEPORTACIÓN, APOYADA EN LA LEY GENERAL DE POBLACIÓN EN VIGOR, LAS ANTERIORES, PUES DE OTORGARSE, SE AFECTARÍAN DISPOSICIONES DE ORDEN PÚBLICO E INTERÉS SOCIAL.

El fundamento del fallo de la contradicción de tesis fueron los siguientes artículos tanto de la Constitución, como de la Ley de Amparo.

El artículo 11 de la Constitución Federal considera: *Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo-conducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.*

La Ley de Amparo establece lo siguiente: *Artículo 123.- Procede la suspensión de oficio: I.- Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, deportación o destierro o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Federal.*

Sin embargo dicho proyecto fue seriamente cuestionado por el Ministro Genaro Góngora Pimentel, el cual expuso las siguientes afirmaciones. Sostiene que el otorgar la suspensión no se contraviene lo establecido en el artículo 124 de la Ley de Amparo, afirmando que la palabra de “orden público e interés social” es usada por las legislaciones, sin ser

⁶ *Idem.*

**LA MIGRACIÓN EN PERSPECTIVA:
FRONTERAS, EDUCACIÓN Y DERECHO**

necesariamente de ese carácter, lo que obliga a su análisis. Además realiza la consideración de que no se puede apreciar que pueda haber una afectación cuando un sujeto se encuentra detenido en una estación migratoria a disposición de un juez de distrito.⁷

Por otra parte el Ministro José Ramón Cossío Díaz consideró: Que las expulsiones, son sinónimos de las deportaciones, que los aspectos que se analizan son distintos a los contemplados dentro del artículo 33 de la Constitución; Que no se puede expulsar a nadie del país, si previamente no ha pasado por el tamiz de un proceso de amparo.⁸

Comentó Genaro Góngora Pimentel, que se debía atender al artículo 123 fracción I, y otorgar la suspensión, al margen de las cuestiones de orden público e interés social, ya que ese numeral no lo exige.

Además comentó, de el caso de dos extranjeras una de nacionalidad española y la otra chilena, que al encontrarse en el municipio de San Salvador Atenco, fueron expulsadas del país, señalando que, funcionarios del INM las escondieron, a fin de que no fuera posible evitar su expulsión, hechos ocurridos en mayo del 2006.⁹

Conclusiones

Como una aportación al derecho migratorio nacional, se llegó a la conclusión de que expulsión y deportación son términos sinónimos. Consideramos que esto es un error, ya que la expulsión es una determinación realizada hacia los extranjeros.

En contra de la determinación de los ministros de la SCJN, podemos afirmar, que si bien es cierto todo hombre goza de las garantías de la Constitución, también lo es de las limitaciones que se realizan dentro de la propia ley en su artículo 11 en donde la situación de los extranjeros se remite a la ley en la materia, en este caso la Ley General de Población, por su naturaleza es una legislación de “orden público”, según el artículo 128 de la Ley General de Población. Es decir, no podemos negar que la Constitución otorga un tratamiento diferenciado a los extranjeros a través de la Ley General de Población y, en consecuencia, no se le debe de otorgar la suspensión.

Es contrario al buen funcionamiento de la administración pública y al ejercicio del gobierno, el proponer que los actos administrativos, como lo son, las expulsiones de los extranjeros sean examinados concienzudamente, ya que esto es contrario al ejercicio de una

⁷ Sesión del día 22 de marzo del 2007, p.24. . <http://www.scjn.gob.mx/NR/rdonlyres/BCC6EAC9-8ABB-4F23-B41E-AB2D40AF7FBA/0/PL20070322.pdf>

⁸ Sesión del día 22 de marzo del 2007, p.56.
<http://www.scjn.gob.mx/NR/rdonlyres/BCC6EAC9-8ABB-4F23-B41E-AB2D40AF7FBA/0/PL20070322.pdf>

⁹ Sesión del día 26 de marzo del 2007, pp. 38 y 39
<http://www.scjn.gob.mx/NR/rdonlyres/269EF0F2-8C6D-4DB6-A629-1FC048193C25/0/PL20070326.pdf>

**LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL EN CONTRA DE LA EXPULSIÓN
DE EXTRANJEROS EN MÉXICO**
POZO ROCHA

de las atribuciones soberanas que tiene el país, ya que se podrían presentar diversos hechos en los cuales requieran una pronta atención y resolución, y que gracias a la jurisprudencia vigente esto no se alcanzaría.

No omitimos mencionar, que se alcanzó unanimidad de votos por parte de los ministros, no obstante, que inicialmente se había realizado un proyecto en sentido contrario. Lo que tal vez diera por consecuencia que el Ministro ponente emitiera un voto particular, pero eso no sucedió.

Creemos tal vez, que influyo, considerar indebidamente, a las autoridades migratorias como entidades que no cumplen con los mandatos del poder judicial y que es necesario que cuenten con una supervisión de sus funciones.