

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 110/2016, así como el Voto Concurrente de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 110/2016.
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS.**

**VISTO BUENO
SR. MINISTRO**

Rúbrica.

PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO.

SECRETARIO: RICARDO ANTONIO SILVA DIAZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día quince de enero de dos mil diecinueve.

VISTOS para resolver los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad 110/2016, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y,

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación de la acción. Mediante escrito presentado el diecinueve de diciembre de dos mil dieciséis, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

ORGANOS RESPONSABLES:

- Poder Legislativo del Estado de Jalisco.
- Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.

NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA:

- El artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, publicada mediante decreto número 25910/LXI/16, en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis.

SEGUNDO. Artículos constitucionales y de instrumentos internacionales violados. El promovente estima violados los artículos 1° primer párrafo, 6° apartado A, fracción II, 11, 14, segundo párrafo y 16, primer y segundo párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 5, 7 y 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 9, 12, 13 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

TERCERO. Conceptos de invalidez. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promotora de la presente acción de inconstitucionalidad, en sus conceptos de invalidez argumenta esencialmente lo siguiente:

Primero.

- Considera que la norma impugnada transgrede los derechos humanos a la libertad de tránsito, integridad personal, seguridad personal, seguridad jurídica, legalidad, a la intimidad, de protección de datos personales, de protección contra injerencias arbitrarias o ilegales y detenciones arbitrarias.
- Estima que del contenido literal de la norma en cuestión se advierten dos supuestos que se erigen como obligaciones de todas las personas migrantes que transiten en el territorio de la entidad.

En cuanto a la violación a la libertad personal

- En ese sentido, es una norma que propicia abusos contra la libertad deambulatoria de los individuos, generando un contexto permisivo a la restricción de la libertad de los migrantes en tránsito, con el pretexto de verificar el cumplimiento de las obligaciones impuestas por tal norma.
- Así, la norma impugnada viola la libertad personal porque se restringe la capacidad de hacer y no hacer todo lo que está lícitamente permitido. Asimismo, los actos contenidos en esa norma restringen y limitan la libertad personal más allá de lo razonable, en especial cuando no existe una determinación por escrito al respecto.

- Asimismo, considera que el referido artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco favorece las restricciones a la libertad personal, ya que de su contenido no se advierte una finalidad constitucionalmente legítima, como pudiera ser la prevención, preservación o consecución de la seguridad.
- Subraya que el efecto derivado de las obligaciones impuestas a los migrantes, en el artículo de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, implica la retención momentánea de las personas migrantes, incluso de personas menores de edad, con lo cual se genera una afectación directa a la libertad personal, sin que lo anterior obedezca a ningún fin constitucionalmente válido que justifique la actividad de las autoridades del Estado de Jalisco.
- Posteriormente refuerza sus argumentos con la doctrina y la jurisprudencia de los órganos interamericanos de protección de los derechos humanos (por parte de la Comisión Interamericana: Informe N° 35/08, Caso 12.019, admisibilidad y fondo, Antonio Ferreira Braga, Brasil, de 18 de julio de 2008; *Informe sobre inmigración en Estados Unidos: detenciones y debido proceso*; *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*; y, respecto de la Corte Interamericana: las sentencias en los casos Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana, de 24 de octubre de 2012 y Vélez Lóor vs. Panamá de 23 de noviembre de 2010).
- Y, en ese sentido, desde la perspectiva de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, considera que la norma impugnada en el presente caso no satisface las garantías contenidas en el artículo 7 de dicho instrumento internacional: a no ser sometido a detención o encarcelamientos arbitrarios y ser llevado, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley.
- También que, de conformidad con los criterios interamericanos, cualquier detención, aun las que sean para verificar las obligaciones impuestas por la norma impugnada, debe llevarse a cabo no sólo de acuerdo a las disposiciones de derecho interno, sino que además es necesario que la ley interna, el procedimiento aplicable y los principios generales expresos o tácitos correspondientes sean en sí mismos compatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Por último, en este punto, concluye que la norma impugnada es incompatible con el marco jurídico internacional, porque se constituyen obligaciones a las personas migrantes sin que, ante su incumplimiento, se verifique en el ordenamiento la consecuencia jurídica. Por tanto, con ello, se transgrede la obligación de informar de los motivos de la privación de libertad al migrante.

En cuanto a la violación a la libertad de tránsito

- Considera que el artículo 11, en conjunto con el artículo 1°, ambos de la Constitución federal, no prevé la distinción entre nacionales y extranjeros, por lo que se les reconoce y garantiza a todas las personas la libre movilidad dentro del territorio nacional. Este derecho comprende las libertades de entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar su residencia, con los únicos límites derivados de las facultades de las autoridades judicial y administrativa.
- En ese sentido, estima que el artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, incide en el derecho de libertad de tránsito de las personas migrantes, sin que atienda a las bases constitucionales, al establecer un precepto cuyos límites no se ven circunscritos a los que la Norma Fundamental establece.
- También en la definición de la libertad de tránsito toma en consideración lo dicho por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su comentario general número 27, relativo al derecho de circulación y de residencia.
- Según lo anterior, entiende que el artículo 11 constitucional contempla los únicos casos en que puede molestarse a una persona en su libertad de tránsito, y entre éstos no se encuentra ningún derecho de la autoridad local para irrumpir el ejercicio de la libertad de movilidad deambulatoria o, en su caso, detener a las personas migrantes que transitan en el territorio nacional de conformidad con los preceptos constitucionales.
- Así, la libertad de tránsito, al ser una manifestación del derecho general de libertad, se traduce en la facultad primaria y elemental que tiene cualquier individuo para transitar o bien desplazarse de un lugar del territorio nacional, permanecer en éste, entrar, salir de él, salvo las restricciones que legítimamente puedan imponerse por las autoridades en el ejercicio de este derecho.
- En consecuencia, ello genera la obligación a las autoridades de limitar su actuación ante tal libertad, para no imponer requisitos adicionales para el ejercicio de este derecho, subordinándolo al cumplimiento de obligaciones que carecen de sustento en la Norma Fundamental, como están siendo impuestas por el legislador local de Jalisco.

- Considera además que las excepciones a la libertad de tránsito pueden clasificarse en dos vertientes: 1) *Las facultades concedidas a la autoridad judicial*, que deben estar previstas en ley, y únicamente por responsabilidad penal o civil; y 2) *Las de la autoridad administrativa*, derivadas de las facultades ejecutivas de la entidad, contenidas en ley, en cuanto a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.
- Por tanto, advierte que el artículo 4 impugnado no cumple con las directrices establecidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al restringir un derecho fundamental, dadas las previsiones constitucionales, al no acreditar los fines o intereses constitucionalmente perseguidos.

Segundo.

En cuanto a la violación al derecho humano a la seguridad personal.

- Tomando en cuenta el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los casos *García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú (excepción preliminar)* y *Gómez López vs. Guatemala*, resueltos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, establece que el derecho a la seguridad personal es un derecho fundamental de todo ser humano a que se le garanticen tanto su seguridad como su integridad personal cuando éstas puedan verse en peligro, por lo que deben otorgarse medidas para protegerlo, tanto en términos de salud (físicos), como para que esté en posibilidad de continuar desarrollando sus actividades personales y laborales de manera regular, es decir, sin limitaciones producidas por la amenaza de sufrir algún daño o consecuencia fatal, tanto en su dimensión personal como familiar.
- En esa perspectiva, estima el artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, trasgrede este derecho de seguridad personal, al abrir la pauta a que se transgreda esta protección al generar la permisividad legal de ponderar las obligaciones de las personas migrantes sobre su derecho de seguridad personal, en otras palabras, se genera un riesgo de arbitrariedad que posibilita la vulneración de las personas migrantes al estar en condiciones de vulnerabilidad, donde las autoridades del Estado de Jalisco pueden requerir la verificación del cumplimiento de las obligaciones del aludido artículo 4, sin que éste otorgue las mínimas garantías de respeto a su persona.

En cuanto a la violación al derecho humano a la seguridad jurídica

- El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla este derecho en sentido estricto, el cual tiene como presupuesto la existencia de una norma cuyas determinaciones sean ciertas así como sus consecuencias jurídicas.
- En ese contexto, indica que al interpretarse literalmente el artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, establece en ambos supuestos la obligación de mostrar la documentación que acredite su identidad, y proporcionar la información y datos personales, a “las autoridades competentes” en el “ámbito de sus atribuciones”, sin que se realice la referencia normativa concreta o reenvío legal sobre quiénes son las autoridades del Estado de Jalisco que específicamente son competentes para ejecutar tales actos de verificación de las obligaciones que el legislador del Estado de Jalisco impone en ese territorio.
- Por esa razón, en su opinión, resulta evidente que el Poder Legislativo de Jalisco no delimitó el margen de actuación de las autoridades públicas estatales precisando de manera concreta quiénes son los operadores de la norma encargados de su ejecución, generando con ello inseguridad jurídica respecto a las consecuencias jurídicas de la aplicación de la norma.
- Asimismo, advierte que la permanencia de esta norma en el ordenamiento genera inseguridad jurídica ya que la misma constituye obligaciones que no se encuentran reguladas de forma adecuada, porque no se determina la finalidad que estas obligaciones persiguen, así como los criterios de necesidad y razonabilidad que originan la demanda de su cumplimiento, porque la verificación de estas obligaciones implica una detención migratoria y la regularización de flujos de personas aunque sean por espacios de tiempo muy breves, que se agudizan cuando el legislador no estableció las autoridades del Estado de Jalisco que son competentes para la ejecución de tales actos, poniendo en vulnerabilidad a las personas migrantes.
- Conclusión que tiene soporte en su Recomendación General 13/2006 sobre la práctica de verificaciones migratorias ilegales, donde dicha autoridad ha observado —en la integración de los expedientes de queja— que en reiteradas ocasiones los extranjeros que ingresan al territorio nacional o que se encuentran en tránsito dentro del mismo, son sujetos a actos de verificación de su situación jurídica migratoria por autoridades federales, estatales y municipales, sin contar con facultades para tal efecto y sin cumplir con las formalidades y procedimientos establecidos en la legislación aplicable.

- Por último, de conformidad con criterios sostenidos por los tribunales federales acerca de las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución federal, concluye que la autoridad del Estado de Jalisco, al verificar el cumplimiento de las obligaciones precisadas en el artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, queda imposibilitada para fundar su competencia con la cita de los preceptos que la facultan para emitir el acto, pues el nombre exacto y preciso de tales autoridades se omite en la porción normativa que ahora se impugna, y no se satisface la exigencia constitucional, de que todo acto de molestia deben constar los preceptos que facultan a la autoridad para emitir el acto, atentando contra la seguridad jurídica.

En cuanto a la violación al derecho humano a la intimidad.

- Se transgrede este derecho al establecer obligaciones a las personas migrantes que implican acreditar su identidad, así como proporcionar datos personales, siendo que estos datos se encuentran comprendidos en el ámbito de carácter personal e íntimo de las personas.
- Tal norma además inhibe la protección estatal de los individuos frente a las acciones arbitrarias de las instituciones estatales que afectan la vida privada, en oposición del deber del Estado de adoptar medidas positivas para impedir que la intimidad personal y familiar se vulnere por injerencias abusivas o arbitrarias, apoyándose en la tesis aislada 1a. CII/2015 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En cuanto al derecho a la protección de datos personales.

- El artículo 4, fracción II, de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, se opone a los artículos 6°, apartado A, fracción II y 16, segundo párrafo, de la Constitución federal, los cuales reconocen el derecho fundamental a la protección de datos personales, con el propósito de garantizar la privacidad y la autodeterminación informativa de las personas.
- En ese sentido, el precepto impugnado establece como obligaciones de las personas migrantes: proporcionar la información y proporcionar datos personales que les sean solicitados por las autoridades. Sin embargo, puede advertirse que tal solicitud de información trasgrede los derechos referidos, ya que su solicitud expone a las personas migrantes a entregar y hacer del conocimiento de las autoridades estatales información y sus datos personales en sentido amplio, es decir, todos los que les sean solicitados, sin atender incluso a que su entrega requiere del consentimiento expreso de los individuos.
- Por tanto la disposición recurrida no cumple con los estándares mínimos de protección de datos personales (establecidos en el artículo 16, segundo párrafo, de la Constitución federal), al facultar a las autoridades públicas de Jalisco a exigir información y datos privados a las personas migrantes, como obligación, sin previo consentimiento y sin precisar los fines por los que las autoridades estatales disponen de ellos.
- Por último, señala que el precepto en cuestión no define de forma específica los datos que se requieran, su tratamiento, su permanencia en la base de datos o las autoridades responsables de su custodia, así como la razón que motiva su inclusión.

En cuanto a la violación al derecho de protección contra injerencias arbitrarias o ilegales y detenciones arbitrarias.

- La trasgresión de este derecho se actualiza cuando no se cumplen las formalidades necesarias que lo revistan de constitucionalidad, en atención a los artículos 16 de la Constitución federal y el 11.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que puede advertirse que en el caso, el artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco prevé injerencias arbitrarias, que justifican la práctica de la detención migratoria.
- Por tanto la norma impugnada no cumple con los requisitos mínimos contra los actos de molestia, previstos en el artículo 16 constitucional, a saber: a) que preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, y b) que ésta funde y motive la causa legal del procedimiento.
- Asimismo, desde otra perspectiva, asegura que el precepto en cuestión constituye una deficiente regulación legislativa del Estado para proteger los derechos de las personas migrantes y, por ende, conforme a precedentes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pueden ser estudiados desde esa óptica.
- Siguiendo el razonamiento esgrimido hasta aquí, asevera que con la simple existencia de la norma impugnada existe un principio de afectación a derechos humanos, en virtud de que las disposiciones combatidas tienen vigencia en el Estado de Jalisco y posibilitan la actuación de autoridades del

orden estatal y municipal para realizar actuaciones ilegales sobre personas migrantes, actuaciones que sobrepasarían el ámbito constitucional establecido. En consecuencia, sus actos devendrían en inconstitucionales.

- Por ende, aprecia que las normas cuestionadas facultan la articulación de actos violatorios de derechos humanos, como es la de ser retenidos por su condición migratoria por autoridades de Jalisco, sin cumplir las formalidades mínimas constitucionales, y sin que se cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento, como son las garantías contra los actos de molestia.

CUARTO. Registro y admisión de la acción de inconstitucionalidad. Mediante auto de dos de enero de dos mil diecisiete, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar la acción de inconstitucionalidad con el número **110/2016** y ordenó turnarla al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, para instruir el procedimiento respectivo.

Por su parte, mediante acuerdo emitido el tres de enero de dos mil diecisiete, el Ministro Instructor determinó:

- Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad y admitirla a trámite.
- Dar vista a los poderes Legislativo y Ejecutivo de Jalisco como órganos que, respectivamente, emitieron y promulgaron las normas impugnadas, a fin de que rindieran sus correspondientes informes.
- Requerir al Congreso del Estado, por conducto de quien legalmente lo representa, para que al rendir el informe solicitado envíe a este Alto Tribunal copia certificada de todos los antecedentes legislativos de la norma impugnada.
- Requerir al Poder Ejecutivo del Estado para que al rendir el informe solicitado envíe a este Alto Tribunal el ejemplar del Periódico Oficial de Jalisco correspondiente al diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, en la que se publicó la norma impugnada.
- Dar vista al Procurador General de la República para que formule el pedimento que le corresponde.

QUINTO. Informe del Poder Legislativo de Jalisco. El Poder Legislativo del Estado de Jalisco, a través del Presidente y Secretario de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Jalisco, rindió su respectivo informe en el que hizo valer una causal de improcedencia y adujo las razones por las que consideró que los artículos impugnados debían considerarse válidos, por lo que mediante proveído de veintiocho de febrero de dos mil diecisiete, el Ministro instructor tuvo por presentado el informe y por desahogado el requerimiento formulado en el proveído de tres de enero de dos mil diecisiete.

SEXTO. Informe del Poder Ejecutivo de Jalisco. El Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, a través de su titular, rindió su respectivo informe el siete de marzo de dos mil diecisiete. Razón por la cual, mediante proveído de ocho de marzo de dos mil diecisiete, el Ministro instructor tuvo por presentado el informe de forma extemporánea y abrió el plazo correspondiente para que las partes formularan sus alegatos.

Inconforme con dicha determinación, el Gobernador del Estado de Jalisco, a través de su delegado Arturo Díaz Maldonado, interpuso recurso de reclamación. Mediante acuerdo de diecisiete de marzo de dos mil diecisiete, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación desechó el recurso por notoriamente improcedente, en virtud de que únicamente es procedente contra los autos del ministro instructor que decreten la improcedencia de la acción o el sobreseimiento de ésta.

SÉPTIMO. Alegatos. Por escrito presentado el veintidós de marzo de dos mil diecisiete, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de su Delegado, formuló alegatos; los cuales fueron acordados mediante proveído de veintitrés de marzo de ese mismo año.

OCTAVO. Cierre de instrucción. Una vez recibidos los informes y alegatos de las partes, mediante proveído del Ministro Instructor de cinco de abril de dos mil diecisiete, se decretó el cierre de la instrucción, a efecto de elaborar el proyecto de resolución respectivo.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10 fracción I y 11 fracción V, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que en dicha acción se planteó la posible contradicción entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y normas de carácter general, contenidas en la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco.

El Decreto de reforma de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis.

SEGUNDO. Oportunidad. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada en el correspondiente medio oficial. Asimismo, señala que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Como se precisó en el considerando anterior, en la acción de inconstitucionalidad **110/2016** se impugnan disposiciones de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, publicada en la Periódico Oficial del Estado de Jalisco el diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis.

Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción **inició el viernes dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis y concluyó el sábado diecisiete de diciembre de dos mil dieciséis**, tomando en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 citado, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Consecuentemente, como la acción fue presentada el lunes diecinueve de diciembre de dos mil dieciséis, debe estimarse que resulta oportuna, según consta su recepción por la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esto se confirma con la tesis 2a. LXXX/99 de la Segunda Sala de este Alto Tribunal:

Época: Novena Época

Registro: 193831

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo IX, Junio de 1999

Materia(s): Constitucional

Tesis: 2a. LXXX/99

Página: 658

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EL PLAZO PARA PRESENTAR LA DEMANDA VENCE EN DÍA INHÁBIL Y ÉSTA SE PRESENTÓ EL SIGUIENTE DÍA HÁBIL, DEBE CONSIDERARSE OPORTUNA. De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, pero, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente; por tanto, si el plazo venció en día inhábil pero la demanda se presentó al siguiente día hábil ante el funcionario autorizado para recibir promociones de término, debe considerarse que se promovió oportunamente.”

Recurso de reclamación 153/98-PL, relativo a la acción de inconstitucionalidad 7/98. Diputados integrantes de la LV Legislatura del Estado de Yucatán. 23 de abril de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

TERCERO. Legitimación. A continuación, se procede a analizar la legitimación del promovente, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

La demanda en la acción de inconstitucionalidad 110/2016 está suscrita por **Luis Raúl González Pérez**, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien de conformidad con el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es quien ejerce la representación legal de dicha institución y tiene la facultad de promover las acciones de inconstitucionalidad en el ámbito de su competencia.

Así, se considera que **Luis Raúl González Pérez**, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tiene legitimación suficiente para promover la presente acción de inconstitucionalidad, en términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y consta en autos que promovió según su nombramiento, suscrito por el Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, LXII Legislatura, cuya copia certificada obra en el expediente a foja 39.

CUARTO. Causas de improcedencia. La autoridad emisora de la norma impugnada, hizo valer una causa de improcedencia, en la que señaló que la acción de inconstitucionalidad devenía improcedente de conformidad con el artículo 65, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución, al considerar que el precepto legal no viola los derechos humanos señalados por la Comisión Nacional; sin embargo, dado que ese planteamiento está relacionado con el estudio de fondo de la acción de inconstitucionalidad, debe desestimarse.

Por lo demás, este Alto Tribunal no advierte causal alguna de improcedencia que deba estudiarse de oficio, por lo que se procede al análisis de los conceptos de invalidez planteados por la promovente.

QUINTO. Estudio de fondo. La norma impugnada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue publicada en el decreto número 25910/LXI/16, en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco de diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis.

Dicha Comisión Nacional hizo valer diversos argumentos respecto a la transgresión a la libertad de tránsito y la seguridad jurídica, de los cuales destacan las siguientes líneas argumentativas:

- El artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, incide en el derecho de libertad de tránsito de las personas migrantes, sin que atienda a las bases constitucionales, **al establecer una distinción injustificada entre nacionales y extranjeros.**
- El artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco también transgrede el artículo 11 constitucional **al permitir a la autoridad local para irrumpir el ejercicio de la libertad de movilidad deambulatoria** y detener a las personas migrantes que transitan en el territorio nacional.
- El artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, impone una obligación **sin realizar una referencia normativa concreta o reenvío legal sobre quiénes son las autoridades del Estado de Jalisco que son competentes para ejecutar los actos de verificación** que se pretenden; lo cual genera inseguridad jurídica respecto a las consecuencias jurídicas de la aplicación de la norma; situación que resulta violatoria del artículo 16 constitucional.

El precepto impugnado a la letra dice:

“CAPÍTULO III

DE LAS OBLIGACIONES DE LOS MIGRANTES

Artículo 4. *Los migrantes deberán cumplir con las siguientes obligaciones:*

I. Mostrar la documentación que acredite su identidad, cuando les sea requerida por las autoridades competentes; y

II. Proporcionar la información y datos personales que les sean solicitados por las autoridades competentes, en el ámbito de sus atribuciones.”

La lectura de la norma, evidencia que se impone una obligación general a los migrantes, sin embargo no enuncia una finalidad de manera literal, ni tampoco establece alguna correspondencia con alguna otra norma que evidencie su objetivo.

Argumento que se corrobora con la lectura de los antecedentes legislativos que obran en autos de la foja noventa y seis a quinientos tres, de los cuales se desprende que no existe una razón para imponer esta obligación, sino por el contrario el objetivo y la intención del legislador se basó en proteger y garantizar los derechos de los migrantes sin restricciones.

No obstante lo anterior, se puede advertir que –como lo hace el accionante- **se refiere a la facultad que tienen las autoridades para verificar la situación migratoria de las personas en territorio nacional.**

No obstante lo anterior, no puede considerarse constitucionalmente admisible el otorgamiento de tales facultades.

En efecto, el hecho de que dichas normas estén destinadas a permitir a las autoridades locales realizar actos de verificación de la calidad migratoria y goce de los derechos resulta inconstitucional.

Esto debido a **la falta de competencia de las entidades federativas de regular cuestiones de emigración e inmigración**, pues resulta relevante destacar que se trata de una facultad expresa otorgada al Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Federal, el cual establece textualmente lo siguiente:

“Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

[...]

XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.”

De ahí la existencia de la Ley de Migración, que tiene por objeto: “regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales”, según indica su artículo 1°.

De esa forma, en atención a lo dispuesto en el artículo 124 constitucional, **las autoridades locales no cuentan con competencia para regular cuestiones migratorias, en relación con el ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, pues ello corresponde de manera expresa a las autoridades federales.**

Además, entre otras cosas, en dicha ley se establecen las pautas y directrices para atender el fenómeno migratorio de México y para ello establece las autoridades migratorias con potestades expresamente conferidas.

Debe precisarse que, si bien la norma no está expresamente referida a los migrantes extranjeros, sino que también podría dirigirse a los migrantes internos o a aquellas personas que migran desde los municipios y comunidades del interior del estado hacia ciudades centrales o con más desarrollo; lo cierto es que evidentemente también se refiere a migrantes extranjeros y en esa medida, es evidente la incompetencia del Congreso del Estado de Jalisco, para regular cuestiones relativas a la situación legal de dichas personas y con ello obligar a los migrantes y facultar a las autoridades locales, a exhibir y solicitar documentación e información personal de dichos migrantes, respectivamente.

No es obstáculo a lo anterior, el hecho de que la Ley de Migración establezca un apartado de obligaciones de las personas migrantes y aparezca una disposición similar a la impugnada en el presente asunto, en el artículo 16, fracciones II y III, con el texto siguiente:

“Artículo 16. Los migrantes deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

I. Cuando se trate de extranjeros con, situación migratoria regular, resguardar y custodiar la documentación que acredite su identidad y su situación.

II. Mostrar la documentación que acredite su identidad o su situación migratoria regular, cuando les sea requerida por las autoridades migratorias;

III. Proporcionar la información y datos personales que les sean solicitados por las autoridades competentes, en el ámbito de sus atribuciones, lo anterior sin perjuicio de lo previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y demás disposiciones aplicables en la materia, y

IV. Las demás obligaciones establecidas en la Constitución, en la presente Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.”

Sin embargo, a pesar de que el Congreso de Jalisco argumente, en su informe que el sentido de la norma impugnada no es facultar a las autoridades del Estado de Jalisco para exigir el cumplimiento de las obligaciones, sino que sólo se reconocen las obligaciones previstas en la legislación federal, **en realidad dicha réplica de la normatividad federal genera una distorsión en el sistema**, pues la Ley de Migración está dirigida a controlar el acceso y residencia de las personas migrantes, por lo que instrumenta facultades de verificación en cumplimiento de este fin, en estricto apego a lo dispuesto en los artículos 11 y 16 constitucionales.

Es importante señalar el contenido del artículo 2 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, el cual prescribe que la aplicación de las disposiciones de esa ley corresponden a las autoridades locales:

“Artículo 2. La aplicación de las disposiciones de la presente Ley, corresponden al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, así como a los ayuntamientos por medio de sus dependencias y entidades administrativas en el ámbito de sus competencias, de conformidad a ésta y otras disposiciones legales aplicables.”

De lo que puede entenderse que tal artículo faculta a las autoridades locales para exigir a los migrantes mostrar la documentación que acredite su identidad, así como solicitarles información y datos personales, cuando se encuentren dentro de su territorio, con el objeto de **verificar su estatus migratorio**; sin embargo, **dicha facultad les corresponde a las autoridades federales.**

Lo que incluso, resulta contradictorio con lo que establece el artículo 7 de la Ley de Migración, el cual señala:

“Artículo 7. La libertad de toda persona para ingresar, permanecer, transitar y salir del territorio nacional tendrá las limitaciones establecidas en la Constitución, los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.

El libre tránsito es un derecho de toda persona y es deber de cualquier autoridad promoverlo y respetarlo. Ninguna persona será requerida de comprobar su nacionalidad y situación migratoria en el territorio nacional, más que por la autoridad competente en los casos y bajo las circunstancias establecidos en la presente Ley.”

Dicho precepto legal identifica cómo debe garantizarse el libre tránsito de toda persona, pero de manera destacada establece una prohibición para requerir a cualquier persona, comprobar su nacionalidad o situación migratoria, conforme a lo cual se evidencia que la facultad a la autoridad, con la correspondiente obligación de las personas, incluidos migrantes, de mostrar la documentación que acredite su identidad, así como solicitarles información y datos personales, vulnera la facultad que se encuentra reservada a las autoridades federales.

En atención a los argumentos vertidos, este Tribunal Pleno considera que el artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco vulnera lo establecido en el artículo 73, fracción XVI de la Constitución Federal, al establecer facultades de verificación del estatus migratorio de los migrantes, siendo que dicha facultad le corresponde a las autoridades federales.

Consecuentemente, se declara la invalidez total del artículo 4° de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco.

Por lo anterior, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos, pues en nada variaría la conclusión alcanzada, sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia plenaria P./J. 32/2007, de rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.”**¹

SEXTO. Efectos. De conformidad con los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la legal notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso local.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

RESUELVE

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis; la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Jalisco.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

¹ **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.** Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.” [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVI, Diciembre de 2007; Pág. 776. P./J. 32/2007.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos no asistió a la sesión de quince de enero de dos mil diecinueve previo aviso a la Presidencia.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

El Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de trece fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la sentencia de quince de enero de dos mil diecinueve, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 110/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiuno de mayo de dos mil diecinueve.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 110/2016, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN SESIÓN PÚBLICA DE QUINCE DE ENERO DE DOS MIL DIECINUEVE.

Resolución de la mayoría. El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que el artículo 4° de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco es inconstitucional porque vulnera lo establecido en el artículo 73, fracción XVI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al regular cuestiones migratorias, porque esa facultad legislativa corresponde en exclusiva a la Federación.

Razones de la disidencia. Comparto el sentido de la sentencia en el sentido de que el artículo 4° de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco es inconstitucional porque vulnera lo establecido en el artículo 73, fracción XVI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al regular cuestiones migratorias, porque esa facultad legislativa corresponde en exclusiva a la Federación.

Sin embargo, la sentencia contiene argumentos innecesarios para sostener ese estudio, de los cuales me aparto.

En efecto, en las páginas 15 y 16 se hacen consideraciones respecto de si la norma impugnada persigue una finalidad legítima para restringir derechos humanos de los migrantes. Este análisis, además de incompleto, es innecesario para determinar la inconstitucionalidad de esa disposición debido a que se expidió por un órgano incompetente, pues va encaminado a analizar si el contenido de la norma persigue una finalidad legítima desde el punto de vista constitucional de manera adecuada, necesaria y proporcional, es decir, un aspecto substantivo que no puede ser analizado.

Asimismo, en las páginas 19 y 20 se hacen argumentos encaminados a analizar la incompatibilidad de la norma impugnada con la garantía de libre tránsito de las personas (cuestión substantiva), argumentos que no son pertinentes, pues si la norma es inconstitucional por haberse emitido por un órgano incompetente, entonces hay un impedimento técnico para estudiar la compatibilidad de su contenido con normas substantivas de la Constitución.

En este sentido, me aparto de esas consideraciones al considerarlas innecesarias, ya que para sustentar la decisión, es suficiente poner de manifiesto que el artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco regula una cuestión migratoria (verificar estatus migratorio) y, por ende, es inconstitucional porque el congreso local carece facultad para legislar en esa materia como lo establece el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la reserva a la Federación.

La Ministra, **Norma Lucía Piña Hernández**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dos útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, en relación con la sentencia de quince de enero de dos mil diecinueve, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 110/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiocho de mayo de dos mil diecinueve.- Rúbrica.