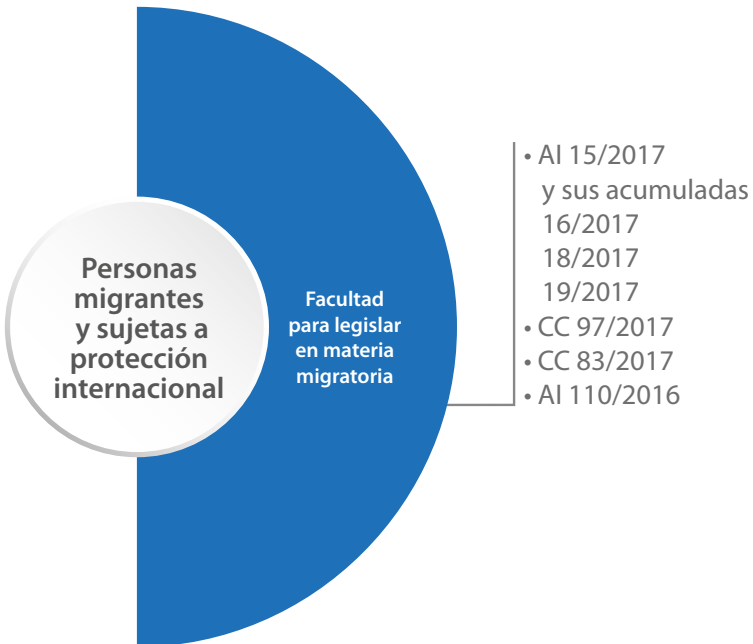




1. Facultad para legislar en materia migratoria



1. Facultad para legislar en materia migratoria

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, 6 de septiembre de 2018²³

Razones similares en las resoluciones CC 97/2017 y CC 83/2017

Hechos del caso

Dos partidos políticos, el procurador General de la República y el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentaron acciones de inconstitucionalidad contra diversas normas de la Constitución de la Ciudad de México. La Procuraduría señaló, entre otras cosas, que el artículo 11, apartado I, es inconstitucional porque invade la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de emigración e inmigración,²⁴ establecida en el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución federal.²⁵ Estimó que, en la norma impugnada, el constituyente local se atribuyó facultades que no le correspondían.²⁶ Finalmente, enfatizó que la Ley de Migración es el único instrumento que puede crear derechos y obligaciones respecto de las personas migrantes, sus familiares y de las autoridades involucradas en su protección.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿La primera parte del artículo 11, apartado I, de la Constitución de la Ciudad de México invade las facultades legislativas del Congreso de la Unión porque establece que las personas migrantes y sujetas a pro-

²³ Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=212728> [Esta sentencia también puede ser consultada en el cuaderno de jurisprudencia *Derecho humano al agua*].

²⁴ La inmigración es el proceso por el cual personas no nacionales ingresan a un país con el fin de establecerse en él.

²⁵ Artículo 73 de la Constitución federal: "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. [...]".

²⁶ Artículo 11, apartado I, de la Constitución de la Ciudad de México: "Las personas migrantes y las personas sujetas de protección internacional y en otro contexto de movilidad humana, así como sus familiares, independientemente de su situación jurídica, tendrán la protección de la ley y no serán criminalizadas por su condición de migrantes. Las autoridades adoptarán las medidas necesarias para la protección efectiva de sus derechos, bajo criterios de hospitalidad, solidaridad, interculturalidad e inclusión".

tección internacional, así como sus familiares, "tendrán la protección de la ley y no serán criminalizadas por su condición" migratoria?

2. ¿De acuerdo con la segunda parte del artículo 11, apartado I, de la Constitución de la Ciudad de México, la obligación de adoptar medidas a cargo de las autoridades para la protección de los derechos de las personas migrantes y sujetas a protección internacional según los criterios ahí señalados invade las atribuciones de la federación?

Criterios de la Suprema Corte

1. El artículo impugnado no invade facultades de la Federación porque no incide en el estatus migratorio de las personas ni interfiere con las atribuciones del Congreso de la Unión para establecer políticas en este tema. La norma atacada sólo reitera que las personas migrantes y sujetas a protección internacional no deben ser víctimas de abusos por parte de las autoridades capitalinas. La norma impugnada se sustenta en la obligación de las entidades federativas de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos en el ámbito de sus competencias en términos de los artículos 1o. y 122 constitucionales. Que la Constitución establezca las facultades de ciertas instituciones como el Congreso de la Unión no implica que ninguna otra autoridad pueda, en el ámbito de sus competencias, incidir en la protección de los derechos humanos de grupos e individuos, entre ellos, quienes están en situación de movilidad humana.²⁷

2. Que la Constitución de la Ciudad de México imponga obligaciones a las autoridades sujetas a su jurisdicción para que adopten medidas que garanticen el respeto y protección de los derechos de las personas migrantes y sujetas a protección internacional no invade competencias de la Federación; esto porque el texto del artículo 11, apartado I, sólo exige a las autoridades locales respetar los derechos de un grupo que ha sido sistemáticamente excluido y vulnerado.

Justificación de los criterios

1. El que "el Congreso de la Unión tenga facultades exclusivas para legislar sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, emigración e inmigración, no significa en modo alguno que la legislación que se expida para tal efecto —es decir, la Ley de Migración— sea el único ordenamiento del país con normas jurídicas que apliquen a las personas migrantes. Es innegable que ya por el simple hecho de encontrarse en nuestro país las personas migrantes quedan sujetas también a una gran variedad de normas jurídicas (civiles, mercantiles, penales, administrativas e incluso laborales) que poco o nada tienen que ver con su **estatus migratorio** y, por tanto, que expedir la ley reglamentaria de la fracción XVI del artículo 73 constitucional no agota todas las consecuencias jurídicas que pueden existir para estas personas en nuestro país. Es cierto que el ejercicio de la facultad constitucional referida entraña necesariamente la fijación de derechos y obligaciones para las personas migrantes, pero únicamente en aquellos aspectos relacionados con su situación jurídica en tanto extranjeros. Tal facultad, por tanto,

²⁷ La movilidad humana es la movilización de personas de un lugar a otro en función de su interés por residir en un lugar distinto al de su origen de manera temporal, permanente o circular, o bien que se encuentren en tránsito en algún lugar previo a su destino, motivado por razones multifactoriales de manera voluntaria, obligatoria o forzada, ya sea interna o internacional, regular o irregular (Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo político, artículo 2, fracción XIV).

no implica un monopolio del Congreso de la Unión para regular todos los ámbitos de la vida de una persona migrante en territorio nacional." (Párr. 317) (énfasis en el original).

Si bien "el artículo 73 constitucional fija una competencia exclusiva en favor de la Federación esencialmente para dictar la política sobre los flujos internacionales de personas desde y hacia nuestro país, entonces emitir a nivel local normas jurídicas que estén relacionadas con las personas migrantes no es por sí mismo una invasión a la facultad para dictar esa política migratoria. Ello depende más bien del contenido específico de las normas que se emitan a nivel local." (Párr. 319).

"[P]or una parte, es claro que al establecer que *'las personas migrantes tendrán la protección de la ley y no serán criminalizadas por esa condición'*, el numeral impugnado no incide en modo alguno en el estatus migratorio de las personas ni interfiere con las atribuciones de la Federación para establecer políticas en ese rubro. El precepto local no modifica ni establece obligaciones o derechos nuevos para las personas migrantes en relación con esa condición jurídica. Al contrario, su texto simplemente reitera que estas personas son sujetos de derechos más allá de su condición de migrantes y, por tanto, que su estatus de extranjería no puede justificar abusos por parte de autoridad capitalina alguna. El artículo impugnado se limita a reconocer que las personas migrantes que se encuentran en la Ciudad de México son un grupo vulnerable que requiere un nivel de protección especial. Esta actividad normativa del Constituyente capitalino está plenamente sustentada en la obligación que tiene esta entidad federativa de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en el ámbito de sus competencias en términos de los artículos 1o. y 122 constitucionales." (Párr. 320).

"Las autoridades de las entidades federativas, y en este caso de la Ciudad de México, llevan a cabo labores legislativas, administrativas y judiciales que impactan en la vida cotidiana de las personas migrantes. En esa medida, es válido que el Constituyente local reconozca que se debe generar un marco especial de actuación frente a estas personas, **sin que ello implique incidir en su estatus migratorio o interferir con las actividades de las autoridades federales que establece la Ley de Migración.** El propio ordenamiento impugnado reconoce en su artículo 20, numeral 5,* la necesidad que existe de reafirmar que las autoridades de la Ciudad de México deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes. Esta reiteración es indicativa de la conciencia que existe de que la Ciudad de México es un lugar de tránsito y destino de los flujos migratorios, lo cual hace necesarios mecanismos de protección especiales para estas personas." (Párr. 321) (énfasis en el original).

"Una interpretación en sentido contrario nos llevaría a afirmar que sólo la Federación puede generar mecanismos de protección para las personas migrantes. Lejos de favorecer a estas personas, condicionar derechos humanos en razón de su estatus migratorio las dejaría en estado de indefensión. La circunstancia de que la Constitución Federal regule en específico algunos aspectos de ciertos sujetos no puede llevarnos a

* [Nota del original] "Artículo 20 de la Constitución de la Ciudad de México: Ciudad Global [...]"

5. El Gobierno de la Ciudad de México y todas las autoridades locales, en el ámbito de sus competencias, deberán promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes, ya sea que se encuentren en tránsito, retornen a la Ciudad de México o que éste sea su destino, así como aquellas personas a las que les hubiera reconocido la condición de refugiados u otorgado asilo político o protección complementaria, con especial énfasis en niñas, niños y adolescentes, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales y las leyes federales en la materia".

concluir que ninguna otra autoridad puede incidir en la promoción, protección, garantía y respecto de sus derechos humanos, siempre que esté dentro del ámbito de sus competencias. [...] (párr. 322).

2. "[E]l precepto impugnado tampoco invade atribuciones de la Federación al imponer a las autoridades la obligación de adoptar las medidas necesarias para la protección efectiva de los derechos de las personas migrantes con independencia de su situación jurídica y bajo los referidos criterios de hospitalidad, solidaridad, interculturalidad e inclusión." [...] Ello porque "cuando el precepto impugnado se refiere a que las *'autoridades deben adoptar las medidas necesarias'*, aquél se refiere única y exclusivamente a las autoridades locales, pues sólo son éstas las que están sujetas a sus disposiciones. No es necesario que las constituciones locales hagan precisiones sobre a qué sujetos se refiere cuando utilizan conceptos como el de *'autoridad'* o *'poder'*, pues se entiende que la intención de los constituyentes locales es regular el actuar de los servidores públicos y funcionarios que llevan a cabo sus funciones bajo el imperio de sus postulados. Exigir que se especifique que se trata de las autoridades locales sería un ejercicio ocioso que sólo entorpecería la labor legislativa." (Párr. 323).

"[L]a imposición de la obligación y los criterios referidos a *'las autoridades locales'* no busca generar incidencia en la política migratoria o conferir derechos de residencia para los extranjeros, sino simplemente garantizar la protección efectiva de los derechos de las personas migrantes en un contexto de violencia y discriminación. No advertimos de qué modo pueda interferir con las atribuciones de la Federación el que la Ciudad imponga una exigencia a las autoridades locales para comportarse con especial decencia frente a las personas migrantes; un grupo social que en el contexto mexicano ha sufrido reiteradamente exclusión y trato indigno. Por lo tanto, no se observa que exista una invasión a las competencias de la Federación." (Párr. 324).

Decisión

La Suprema Corte reconoció la validez constitucional del artículo 11, apartado I de la Constitución de la Ciudad de México. Estimó que la norma atacada no incide en el estatus migratorio de las personas ni invade las facultades del Congreso de la Unión para legislar en este tema. Además, ese artículo sólo vincula a las autoridades sujetas a la jurisdicción de la Ciudad de México.

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 110/2016, 15 de enero de 2019²⁸

Hechos del caso

El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió una acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes del Estado de Jalisco.²⁹

²⁸ Resuelta por unanimidad de diez votos. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=209460>.

²⁹ "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".

De acuerdo con el actor, esa norma vulnera los derechos de las personas migrantes a la libertad de tránsito, integridad personal, seguridad jurídica, legalidad, intimidad y a la protección de datos personales; esto porque faculta a las autoridades del estado de Jalisco para retenerlas por su condición migratoria, lo cual sobrepasa el ámbito de sus atribuciones constitucionales y legales.

Problema jurídico planteado

¿La imposición a las personas migrantes de obligaciones de identificación ante las autoridades, establecida en el artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes del Estado de Jalisco, es inconstitucional porque aumenta los deberes fijados en la legislación federal de la materia?

Criterio de la Suprema Corte

La imposición de más obligaciones del artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes del Estado de Jalisco es inconstitucional porque aumenta los deberes establecidos en la Ley de Migración. Esto porque las entidades federativas no tienen competencia para regular cuestiones de emigración³⁰ e inmigración. Esa facultad es exclusiva del Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XVI, de la Constitución.

Justificación del criterio

"[L]a 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." (Págs. 15-16).

"[S]e refiere a la facultad que tienen las autoridades para verificar la situación migratoria de las personas en territorio nacional." (Pág. 16) (énfasis en el original). Pero no por ello "puede considerarse constitucionalmente admisible el otorgamiento de tales facultades." (Pág. 16).

"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." (Pág. 16)

"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" (pág. 16).

"[E]n 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." (Pág. 17) (énfasis en el original).

³⁰ Emigrar es salir de un Estado con el propósito de asentarse en otro (OIM, *Glosario sobre Migración*, p. 23).

"[E]l 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." (Pág. 20).

"[S]e declara la invalidez total del artículo 4o. de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco" (pág. 20).

Decisión

La Suprema Corte declaró la invalidez total del artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco.