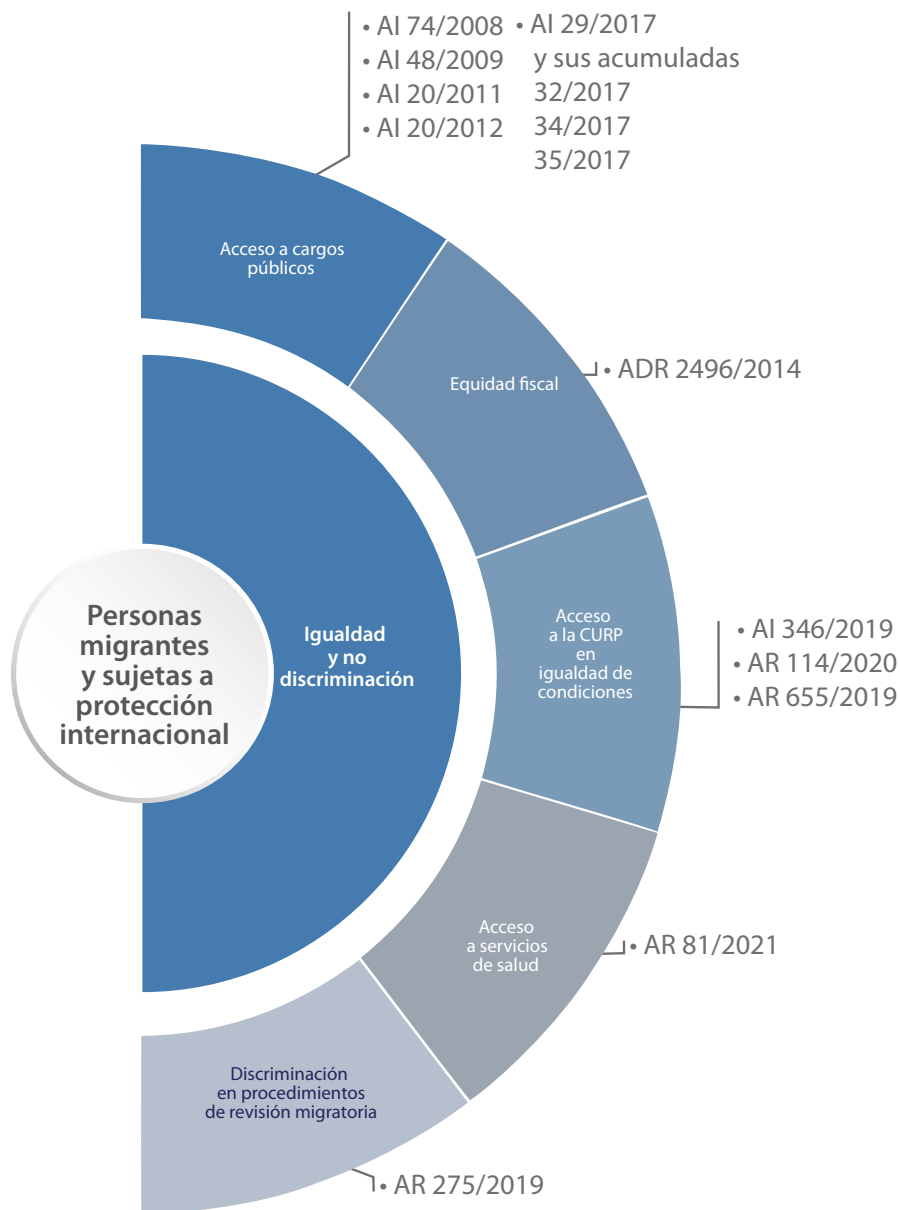




2. Igualdad y no discriminación



2. Igualdad y no discriminación

2.1 Acceso a cargos públicos

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 74/2008, 12 de enero de 2010³¹

Hechos del caso

Dos partidos políticos, de manera independiente, promovieron acciones de inconstitucionalidad³² en contra de la reforma a la fracción I del artículo 80 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo.³³

De acuerdo con los actores, la normativa atacada restringe de manera irrazonable y subjetiva la posibilidad de ser gobernador de Quintana Roo. Enfatizaron que la constitución local establece un trato discriminatorio contra: i) los ciudadanos mexicanos no nacidos en la entidad y ii) los hijos nacidos en otra entidad de padres nacidos en Quintana Roo, para quienes el requisito de residencia efectiva y vecindad se aumentó a 20 años.

Los demandantes enfatizaron que la mayor parte de la población de la entidad son personas migrantes. Consideró, entonces, que el artículo atacado vulnera el derecho a la igualdad de las personas no nacidas

³¹ Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz, con voto de minoría de los Ministros José Fernando Franco González Salas, José Ramón Cossío Díaz y la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, y voto concurrente del Ministro Luis María Aguilar Morales. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=98943>.

³² En el análisis de procedencia, la Suprema Corte dejó sin materia una de las acciones. En consecuencia, sólo estudió una de las acciones de inconstitucionalidad porque consideró que el planteamiento jurídico de ambas era idéntico y no produciría ningún fin práctico analizarlo dos veces.

³³ "Artículo 80. Para ser Gobernador del Estado se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, nativo de la entidad o hijo de padre o madre nacido en la entidad, y con residencia efectiva y vecindad en el Estado de cuando menos diez años inmediatamente anteriores al día de la elección. A falta de los requisitos antes señalados, ser ciudadano mexicano por nacimiento y con residencia efectiva y vecindad en el Estado no menor de veinte años inmediatamente anteriores al día de la elección".

en Quintana Roo³⁴ e irrespeta la supremacía de la Constitución federal³⁵ porque desconoce los parámetros establecidos en ésta para ser gobernador de un estado.³⁶

Problema jurídico planteado

¿Las restricciones establecidas por el artículo 80, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo para poder ser gobernador de la entidad violan el principio de igualdad y no discriminación?

Criterio de la Suprema Corte

La norma atacada es inconstitucional porque distingue entre quienes son hijos de padres nativos de la entidad y quienes que no lo son. En consecuencia, crea una categoría que la Constitución federal no establece y, por tanto, es discriminatoria. Por lo tanto, el término de 20 años de residencia o vecindad para poder ser gobernador del estado no es ni razonable ni proporcional.

Justificación del criterio

"Las Legislaturas Locales pueden establecer las condiciones o requisitos para ocupar cargos de elección popular, que sean inherentes a la persona, entre ellos, la residencia" (págs. 87-90).

"Cada entidad federativa presenta sus propias particularidades [...] y necesidades, ello no justifica que la exigencia de la residencia para los no nativos de la entidad, sea modulada en forma desproporcionada a lo dispuesto en la Constitución Federal", es decir, un tiempo no menor a cinco años (pág. 93).

La norma impugnada "cuadruplica aquella temporalidad, lo que, evidentemente, no resulta razonable, desde una óptica de restricción a un derecho" de carácter político; "incluso, genera una exclusión arbitraria o caprichosa por razón de residencia [...] y, más aún, un trato discriminatorio a partir de la creación de dos tipos de residencia, que no encuentra justificación o razonabilidad, en tanto que no se advierte, en forma alguna, razón para que quienes siendo NO NATIVOS, pero sí hijos de padre o madre nacidos en la entidad, se exija una residencia menor que para quienes no tienen esa característica" (pág. 97).

Decisión

La Suprema Corte declaró la invalidez del artículo 80, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. Resolvió que su texto anterior queda vigente hasta que el Constituyente local vuelva a legislar sobre el punto.

³⁴ Artículo 1, primer párrafo, de la Constitución federal.

³⁵ Artículos 40, primer párrafo; 41, primer párrafo, y 133 de la Constitución federal.

³⁶ Artículo 116, fracción I, de la Constitución federal.

Razones similares en las resoluciones AI 20/2011³⁸ y AI 20/2012³⁹

Hechos del caso

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió una acción de inconstitucionalidad contra los artículos 7, fracción I,⁴⁰ y 17, inciso a, fracción I,⁴¹ de la Ley de la Policía Federal, y 18, fracción I,⁴² 23, inciso a,⁴³ 34, fracción I, inciso a,⁴⁴ y 35, fracción I, inciso a,⁴⁵ de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

De acuerdo con la Comisión, las normas impugnadas vulneran el principio de igualdad y no discriminación porque establecen, entre otros requisitos, que los cargos ahí señalados sólo pueden ser ocupados por quienes tengan la ciudadanía mexicana por nacimiento. En consecuencia, esos artículos discriminan, por origen nacional, a las personas mexicanas por naturalización.⁴⁶

³⁷ Ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=110559> [Esta sentencia también puede ser consultada en el cuaderno de jurisprudencia *Derecho del trabajo*, tomo 2].

³⁸ Por razones similares, se invalidaron las porciones normativas "por nacimiento" de los artículos 36, fracción I; 37, fracción I; y, 39, fracción I, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de junio de 2011.

³⁹ Por razones similares se invalidó, en la porción normativa que indica "por nacimiento", el artículo 63, apartado A, fracción I, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur, publicado en el periódico oficial de la entidad, el 31 de diciembre de 2011.

⁴⁰ "ARTÍCULO 7. Para ser Comisionado General de la Policía Federal deberán cumplirse los requisitos siguientes:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no tenga otra nacionalidad, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; [...]."

⁴¹ "ARTÍCULO 17. Para ingresar o permanecer en la Policía Federal se requiere:

A. Para el ingreso:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, sin tener otra nacionalidad; [...]."

⁴² "ARTÍCULO 18. Los subprocuradores, Oficial Mayor y Visitador General serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República, a propuesta del Procurador General de la República.

Para ser Subprocurador o Visitador General, se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento; [...]."

⁴³ "ARTÍCULO 23. Los oficiales ministeriales auxiliarán al Ministerio Público de la Federación en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que establezcan el reglamento de esta ley y los acuerdos que emita el Procurador General de la República.

Para ser oficial ministerial se requiere:

a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos; [...]."

⁴⁴ "ARTÍCULO 34. Para ingresar y permanecer como agente del Ministerio Público de la Federación de carrera, se requiere:

I. Para ingresar:

a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos; [...]."

⁴⁵ "ARTÍCULO 35. Para ingresar y permanecer como agente de la Policía Federal Ministerial de carrera, se requiere:

I. Para ingresar:

a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles, sin tener otra nacionalidad; [...]."

⁴⁶ La naturalización es el procedimiento mediante el que una persona adquiere una nacionalidad diferente a la del país en que nació, y con ella los derechos y obligaciones propios de los nacidos en el país (SEGOB, Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos religiosos, *Glosario de términos relacionados con el programa presupuestario P019* Coordinar la Política Migratoria, p.9.). De acuerdo con el artículo 30, apartado B, de la Constitución Política y el artículo 2, fracción III, de la Ley de Nacionalidad, la naturalización es una forma de adquirir la nacionalidad mexicana. Pueden ser personas mexicanas por naturalización aquellas que obtengan de la Secretaría de Relaciones Exteriores una carta de naturalización. Esta carta es un instrumento jurídico por el cual se acredita el otorgamiento de la nacionalidad mexicana a las personas extranjeras. También pueden ser mexicanas por naturalización las personas extranjeras que contraigan matrimonio con una persona de nacionalidad mexicana, siempre y cuando establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que se señalen en la ley.

La Comisión también alegó que los artículos 36, fracción I, inciso a,⁴⁷ de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y 87⁴⁸ de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación vulneran el derecho al trabajo y discriminan a las personas extranjeras por su condición nacional porque prohíben de manera absoluta que ocupen los cargos ahí regulados.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Las normas que establecen como requisito para acceder a un cargo público tener la nacionalidad mexicana por nacimiento violan el derecho a la igualdad y no discriminación de las personas mexicanas por naturalización?
2. ¿Están justificadas constitucionalmente las normas que restringen el acceso de personas extranjeras a cargos públicos o discriminan por condición nacional?

Criterios de la Suprema Corte

1. Las normas que establecen como requisito para acceder a un cargo público tener la nacionalidad mexicana por nacimiento tienen origen constitucional. El artículo 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Congreso de la Unión para establecer los casos en los que es admisible exigir ese requisito. Ese requerimiento no distingue ilegítimamente entre personas mexicanas por nacimiento y naturalizadas, porque la Constitución ordena directamente esa distinción. Para decidir si las normas impugnadas persiguen los objetivos del artículo 32 constitucional se debe analizar si el ejercicio de los cargos ahí regulados incide en la estructura básica estatal. Esto es, si afectan cuestiones relativas a la soberanía y, por lo tanto, están directamente vinculados con la lealtad o la identidad nacionales. Si las normas atacadas persiguen esa finalidad constitucionalmente válida y no violan el derecho a la igualdad y no discriminación, entonces, no son inconstitucionales.

2. Las normas que restringen el acceso de una persona extranjera a un cargo público no discriminan cuando se trata de cargos o funciones en el Ejército, las fuerzas de policía o de seguridad pública, porque el artículo 32 constitucional establece esa prohibición de manera expresa.

Justificación de los criterios

1. "[E]n el ámbito legislativo, los Congresos tienen la prohibición constitucional de que, en el desarrollo de su labor, emitan normas discriminatorias, con lo cual, se pretenden extender las garantías implícitas en el principio de igualdad, al ámbito de las acciones legislativas, ya que, por su naturaleza, pueden llegar a incidir significativamente en los derechos de las personas; sin embargo, dicha limitante, no se traduce en la prohibición absoluta de legislar o diferenciar respecto de las categorías enumeradas en el artículo 1o.

⁴⁷ "ARTÍCULO 36. Para ingresar y permanecer como perito de carrera, se requiere:

I. Para ingresar:

a) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos; [...]."

⁴⁸ "ARTÍCULO 87. Para ejercer el cargo de Auditor Especial de la Federación se deberán cumplir los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; [...]."

constitucional, sino que es un exhorto al legislador para que en el desarrollo de su función, sea especialmente cuidadoso, evitando establecer distinciones que sitúen en franca desventaja a un grupo de individuos respecto de otro, o bien, que menoscaben los derechos otorgados por la Constitución a los gobernados, salvo que esta diferenciación constituya una acción positiva que tenga por objeto compensar la situación desventajosa en la que históricamente se han encontrado ciertos grupos." (Pág. 154) (énfasis en el original).

"[L]a propia Constitución establece diversos cargos públicos que expresamente **se reservan a mexicanos por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad**. Ello, atendiendo a que, como se advierte del procedimiento de la reforma al artículo 32 constitucional, la razón o los fines que tuvo en cuenta el órgano reformador para exigirlo así, deriva de que el ejercicio de tales cargos se relaciona con los intereses o el destino político de la Nación, las áreas estratégicas o prioritarias del Estado, o bien, con la seguridad y defensa nacional, esto es, se trata de cargos o funciones ligados a conceptos de lealtad, identidad o soberanía nacionales, respecto de los que debe evitarse toda suspicacia acerca de compromisos con Estados extranjeros." (Pág. 160) (énfasis en el original).

"[L]a disposición constitucional en cita prevé la facultad del Congreso de la Unión para establecer casos en los que opere la reserva en cuestión, es decir, dicho órgano legislativo sí puede establecer que ciertos cargos y funciones sean sólo para mexicanos por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad, sin que ello se constituya en una discriminación entre quienes son mexicanos por nacimiento y quienes no lo son, pues, es la propia Norma Fundamental la que no sólo permite sino que ordena tal distinción." (Pág. 161).

"[L]a facultad de configuración legislativa contenida en el artículo 32 de la Constitución Federal, no es irrestricta, sino que debe satisfacer una razonabilidad en función de los cargos de que se trate, esto es, la exigencia de la reserva en comento para ocupar ciertos cargos que se establezca en ley del Congreso de la Unión debe perseguir o sostenerse en los fines u objetivos que sostienen el propio precepto 32 constitucional y los diversos cargos y funciones que la Norma Fundamental establece expresamente deben reservarse a quienes tengan esa calidad. Lo que encuentra correspondencia con lo ya establecido por esta Suprema Corte en diversos precedentes, en cuanto que el legislador podrá establecer clasificaciones o distinciones entre grupos o individuos, a fin de alcanzar un objetivo constitucionalmente válido, sin que, por tanto, se traduzca en una transgresión a los principios de igualdad y no discriminación. Finalidad que en el caso, como hemos precisado, se encamina a asegurar la soberanía y seguridad nacional, bajo la salvaguarda de conceptos tales como la lealtad e identidad nacionales." (Pág. 162).

"[D]e no satisfacerse dicha finalidad constitucionalmente válida, entonces y sólo en esa medida, sí podrá constituirse en una exigencia arbitraria, que coloque a los mexicanos por naturalización en una situación de discriminación respecto de los mexicanos por nacimiento, concretamente, una discriminación por origen nacional, prohibida por el artículo 1o. constitucional." (Pág. 162).

"[L]a Norma Fundamental la que expresamente contiene reserva explícita de ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento y que no adquieran otra nacionalidad, señalando en diversos preceptos aquellos que por corresponder a la titularidad de los Poderes de la Unión, o bien, a ámbitos que inciden en la estructura básica estatal o en aspectos relativos a la soberanía nacional o a la defensa de ésta, se

limitan a quienes tengan aquella calidad y, de ahí, mandata que el Congreso de la Unión pueda establecer algunos otros a los que aplique tal reserva, pero esta libertad de configuración legislativa no es irrestricta, sino que encuentra su límite en que tales cargos o funciones deberán guardar también esa vinculación o finalidad, para que sea constitucionalmente válida dicha distinción." (Pág. 163).

2. El artículo 33 constitucional "dispone que serán considerados extranjeros aquellas personas que no posean las calidades determinadas en el artículo 30 de la misma Norma Fundamental, y tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo Primero, Título Primero, de dicho ordenamiento. Además, el artículo 32, último párrafo, constitucional, dispone que 'los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones de gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano'. Por último, es relevante la prohibición contenida en el 32, en el sentido de que 'En tiempos de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército ni en las fuerzas de policía o seguridad pública.'" (Pág. 170).

Decisión

La Corte, entre otras cosas, desechó la acción de inconstitucionalidad contra el artículo 7, fracción I, de la Ley de la Policía Federal. También declaró la invalidez de los artículos 17, apartado A, fracción I, de la Ley de la Policía Federal; 23, párrafo segundo, inciso a; 34, fracción I, inciso a; 35, fracción I, inciso a, y 36, fracción I, inciso a, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en las porciones normativas "por nacimiento". La invalidez surtió efectos a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutiveos al Congreso de la Unión, según lo previsto en el artículo 41, fracción IV.

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 29/2017 y sus acumuladas 32/2017, 34/2017 y 35/2017, 1 de agosto de 2017⁴⁹

Hechos del caso

Diversos partidos políticos promovieron, de manera independiente, acciones de inconstitucionalidad contra algunos artículos de la Constitución Política del Estado de Morelos.⁵⁰ En las acciones 29/2017 y 34/2017 atacaron, entre otros, el artículo 58, fracción III, que establece entre los requisitos para ser gobernador de la entidad "III. Ser morelense por nacimiento o morelense por residencia con una vecindad habitual efectiva en el estado no menor a doce años inmediatamente anteriores al día de la elección".

Los actores alegaron que esa disposición vulnera el principio de supremacía constitucional, el deber de fundamentación y motivación de los actos, la garantía de igualdad y los criterios de certeza, legalidad y objetividad electorales, establecidos en la Constitución.⁵¹ Esto porque dispone un requisito desproporcio-

⁴⁹ Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz, con voto concurrente y particular del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, voto particular del Ministro José Ramón Cossío Díaz y voto concurrente del Ministro Eduardo Medina Mora Icaza. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=217374>.

⁵⁰ Artículos 25, fracción I; 58, fracción III; y 117, fracciones I y II; y artículos 24, párrafos primero, segundo y noveno, y quinto transitorio del Decreto 1865 por el que se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Morelos; artículos 23, fracción V, párrafo séptimo; 24, primer párrafo; 26, fracciones III y IV; 58, fracción III y 117, fracciones I y VI; así como los artículos transitorios sexto y séptimo.

⁵¹ Artículos 1o., 14, 16, 35 fracción II; 40, primer párrafo; 41, primer párrafo; 116, fracción I, último párrafo, y fracciones III y IV, 124 y 133 de la Constitución federal.

nado de residencia y vecindad para ser gobernador de Morelos. Impugnaron, también, los artículos 117, fracción I,⁵² y 25, fracción I⁵³ de la Constitución de la entidad porque consideraron desproporcionado exigir una residencia efectiva de siete años a quienes quieren ser presidente municipal o síndico, en comparación con otros puestos para los que sólo se exigen tres años.

Finalmente, señalaron que el artículo 6 transitorio del Decreto 1285, que reformó varias disposiciones de la Constitución Política del Estado de Morelos en materia electoral,⁵⁴ viola los principios electorales de igualdad, certeza, legalidad y objetividad, así como las garantías de legalidad y seguridad jurídica. Esto porque ordena al legislador reformar la legislación secundaria, en específico, la constancia con la que se acredita el requisito de la residencia efectiva. Establece, entonces, la caducidad de las constancias emitidas a tiempo, pero que fueron expedidas con más de 15 días de anticipación a la solicitud de registro.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Las legislaturas locales tienen facultades para modificar el criterio de residencia para acceder al cargo de gobernador de un estado?
2. ¿El aumento del tiempo de residencia exigido para acceder al cargo de gobernador, dispuesto en el artículo 58, fracción III, de la Constitución del estado de Morelos es razonable y garantiza el derecho a ser votado?
3. ¿El requisito previsto en el artículo 25, fracción I, de la Constitución del estado de Morelos es inconstitucional porque establece un término específico para acreditar residencia y poder acceder al cargo de diputado propietario o suplente?
4. ¿El requisito de residencia efectiva de siete años para aspirar a los cargos de presidente municipal o síndico, establecido en el artículo 117, fracción I, de la Constitución del estado de Morelos es inconstitucional porque es desproporcionadamente mayor al exigido para acceder a otros cargos?
5. ¿El término de vigencia de la constancia para acreditar la residencia efectiva es inconstitucional porque viola las garantías de legalidad y seguridad jurídica?

⁵² "Artículo 117.- Los requisitos de elegibilidad para ser Presidente Municipal, Síndico o miembro de un Ayuntamiento o Ayudante Municipal son:

I.- Ser morelense por nacimiento o con residencia efectiva de tres años anteriores a la fecha de la elección, en pleno goce de sus derechos como ciudadano del estado; con excepción del Presidente Municipal y Síndico, los cuales deberán tener una residencia efectiva mínima de siete años; [...]."

⁵³ "Artículo 25.- Para ser Diputado propietario o suplente se requiere:

I.- Ser morelense por nacimiento o con residencia efectiva de tres años anteriores a la fecha de la elección, en pleno goce de sus derechos como ciudadano del estado. [...]."

⁵⁴ "SEXTA. El Congreso del Estado, contará con 30 días naturales a partir de la publicación del presente Decreto en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" para realizar las reformas correspondientes a la legislación secundaria, por lo que hace a la acreditación de la residencia efectiva a la que hacen referencia los artículos 25, 58 y 117 de ésta Constitución, para el caso de candidaturas para diputaciones, gobernador y miembros del Ayuntamiento, respectivamente. La constancia de residencia deberá precisar la antigüedad de la misma y deberá ser expedida dentro de los quince días anteriores a la presentación de la solicitud de registro correspondiente".

Criterios de la Suprema Corte

1. La exigencia de residencia efectiva de al menos 12 años para poder ser gobernador de un estado está amparada por la libre configuración del legislador local. En todo caso, esa exigencia debe ser razonable y estar justificada y no debe violar el derecho humano a ser votado.
2. El margen de configuración legislativa del tiempo de residencia que debe acreditarse para ser gobernador del estado de Morelos es amplio. Pero el término establecido en el artículo 58 de la Constitución de Morelos no es razonable porque aumenta de cinco a 12 años la residencia efectiva para aspirar a ese cargo de elección popular. En consecuencia, la norma atacada viola el derecho a ser votado.
3. El requisito de tres años de residencia efectiva, establecido en el artículo 25, fracción I, de la Constitución de Morelos, está amparado por la libertad configurativa del legislador local. En consecuencia, es una norma válida.
4. El requisito de probar siete años de residencia efectiva, previsto en la fracción I del artículo 117 de la Constitución de Morelos es inconstitucional. Esto porque el legislador local no expuso las razones del trato diferenciado y exigió distintos requisitos a quienes pretenden acceder a un cargo de elección popular para la integración del ayuntamiento.
5. El límite previsto en el artículo 6 transitorio no es inconstitucional, porque es una disposición que está protegida por la libre configuración legislativa en el ámbito local.

Justificación de los criterios

1. El derecho a ser votado "puede ser regulado para efectos de poderlo hacer efectivo en el propio ordenamiento constitucional." De modo que si bien "se ha precisado que [...] las entidades federativas gozan de un amplio margen de configuración para hacerlo en cuanto a los cargos de elección popular de su propio orden jurídico, [...] deberán hacerlo atendiendo a los principios de no discriminación y proporcionalidad, respetando los derechos humanos y acatando los requisitos tasados,⁵⁵ modificables⁵⁶ o agregados⁵⁷ establecidos en la Constitución Federal para una gran variedad de cargos públicos, incluyendo el de Gobernador o Gobernadora de una entidad federativa." (Párrs. 355-356).

"[E]ste es una base que se encuentra tasada únicamente hacia la imposibilidad de modificación por el legislador local para reducir el número de años previstos por la Constitución, pues [...] existe una posibilidad de configuración legislativa del ámbito local para modularlo en el sentido de incrementar los años de residencia a acreditar si así se estima conveniente, siempre que ello lo haga en forma razonable y justificada [...]" "[...] y sin hacer nugatorio el derecho humano a ser votado." (Párrs. 357-358).

⁵⁵ Aquellos que la Constitución federal define directamente, sin que se puedan alterar por el legislador ordinario ni para flexibilizarse ni para endurecerse.

⁵⁶ Aquellos previstos en la Constitución y en los que expresamente se prevé la potestad de las entidades federativas para establecer modalidades diferentes, de forma que la norma federal adopta una función supletoria o referencial.

⁵⁷ Aquellos no previstos en la Constitución federal, pero que se pueden adicionar por las constituciones en las entidades federativas.

2. "No resulta[ban] razonables [...] [porque hacen] nugatorio el derecho humano a ser votado, pues resulta excesivo que todo aquel que pretenda ser gobernador del Estado y no sea nativo del mismo deba acreditar una residencia efectiva de doce años, siendo que la norma anterior únicamente exigía cinco años." (Párr. 363).

3. Los "artículos 115 y 116 de la Constitución Federal en lo referente a la forma de gobierno que deben adoptar los Municipios y los Estados, a los requisitos para la postulación de quienes quieran acceder a un cargo en los ayuntamientos o al cargo de diputado, así como en lo relativo a los aspectos que en materia electoral se deben garantizar en las constituciones y leyes locales según lo dispuesto en las bases establecidas en la Constitución Federal y en las leyes generales en la materia, no establecen disposición alguna en la que regulen los requisitos de residencia efectiva o de edad que deben cumplir los aspirantes a algún cargo en los ayuntamientos o al cargo de diputado." (Párr. 371).

La facultad de definir los requisitos para acceder a diversos cargos públicos está en el "ámbito de la libre configuración legislativa del ámbito local, y por ello, el constituyente local y los legisladores locales se encuentran en la libertad de establecerlos en la manera que consideren más conveniente, máxime que se tratan de requisitos agregables, es decir, que no están previstos en la Constitución Federal y que, por tanto, pueden adicionarse por las Constituciones de las entidades federativas", siempre que cumplan con una serie de requisitos. (Párr. 374).

4. "[...] No se entiende cuál es la finalidad perseguida en distinguir entre puestos y establecer un requisito diferenciado, como el acreditamiento de residencia efectiva, si al final de cuentas, todos los aspirantes a dichos cargos buscan la misma finalidad y tendrán la misma función, en el sentido de formar parte de un ayuntamiento que gobierne al municipio." (Párr. 379).

El artículo impugnado "genera una desigualdad entre los aspirantes a acceder a un cargo de elección popular para el mismo ámbito de gobierno". Por lo tanto, señala que este requisito carece de razonabilidad, además, que "[...] de la revisión del proceso de reformas no se advierte que se haya dado alguna razón para justificar la incorporación de esta distinción en los requisitos exigidos para los aspirantes a obtener un cargo de elección popular que gobernarán en un mismo ámbito." (Párrs. 380-381).

5. "Los artículos 115 y 116 de la Constitución Federal no establecen disposición alguna en la que regulen los requisitos de residencia efectiva que deben cumplir los aspirantes a algún cargo en los ayuntamientos o al cargo de diputado, por lo que esta cuestión está reservada a la libre configuración legislativa de los constituyentes y legisladores locales." Incluso, la Corte estima que el constituyente local "estableció este requisito de manera razonable." (Párrs. 428 y 430).

Decisión

La Suprema Corte desechó la acción de inconstitucionalidad 35/2017 porque el actor no probó su representación como requisito de procedencia. También consideró parcialmente fundadas las acciones de inconstitucionalidad 29/2017; 32/2017 y 34/2017. De igual manera, declaró la validez de los artículos 26, fracción III, en la porción normativa "y los presidentes municipales", y 117, fracción II, en la porción normativa

"excepto para los cargos de Presidente Municipal y Síndico, en los cuales la edad mínima será de veinticinco años cumplidos al día de la elección". Finalmente, declaró la validez del proceso legislativo que reformó diversas disposiciones en materia electoral de la Constitución local.

2.2 Equidad fiscal

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 2496/2014, 10 de septiembre de 2014⁵⁸

Hechos del caso

Un extranjero ingresó a México con calidad de visitante no inmigrante. Posteriormente, compró un buque que exportó a otro país. El extranjero le solicitó a una Auditoría Fiscal del Servicio de Administración Tributaria la devolución del saldo a favor por concepto de impuesto de valor agregado (IVA) que había pagado cuando hizo la compra. La Auditoría no respondió; su falta de pronunciamiento se entendió como un rechazo a la solicitud formulada. En contra de esto, el solicitante presentó una demanda de nulidad. La Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa reconoció la validez del rechazo de la solicitud.

Contra la decisión, el demandante promovió un juicio de amparo directo. Reclamó la inconstitucionalidad del artículo 31⁵⁹ de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, vigente en 2007, que establecía en qué casos los turistas podrían reclamar la devolución de lo que pagaron por concepto de IVA. Entre sus argumentos, señaló que esa norma violaba el principio de equidad tributaria porque establecía que sólo a las personas extranjeras con calidad de turistas se les podía devolver el IVA. En cambio, no justificaba la exclusión del beneficio a las personas extranjeras con calidad de visitantes, que estaban en una situación análoga.

El tribunal colegiado amparó al demandante por razones de legalidad, pero señaló que la norma reclamada cumple el principio de equidad tributaria. El demandante interpuso un recurso de revisión contra la decisión y el secretario de Hacienda y Crédito Público interpuso un recurso de revisión adhesiva. El actor señaló que el tribunal colegiado no probó de forma suficiente, razonable y objetiva el cumplimiento de ese principio. La Suprema Corte ejerció su facultad de atracción para conocer del asunto porque el demandante atacó la constitucionalidad de una norma.

⁵⁸ Resuelto por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

⁵⁹ "Artículo 31.- Los extranjeros con calidad de turistas de conformidad con la Ley General de Población que retornen al extranjero por vía aérea o marítima, podrán obtener la devolución del impuesto al valor agregado que les haya sido trasladado en la adquisición de mercancías, siempre que se reúnan los siguientes requisitos:

I. Que el comprobante fiscal que expida el contribuyente reúna los requisitos que para tal efecto establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general;

II. Que las mercancías adquiridas salgan efectivamente del país, lo que se verificará en la aduana aeroportuaria o marítima, según sea el caso, por la que salga el turista, y

III. Que el valor de las compras realizadas por establecimiento, asentado en el comprobante fiscal que presente el turista al momento de salir del territorio nacional, ampare un monto mínimo en moneda nacional de 1,200 pesos.

El Servicio de Administración Tributaria establecerá las reglas de operación para efectuar las devoluciones a que se refiere el presente artículo y podrá otorgar concesión a los particulares para administrar dichas devoluciones, siempre que los servicios para efectuar la devolución no generen un costo para el órgano mencionado.

En todo caso, la devolución que se haga a los extranjeros con calidad de turistas deberá disminuirse con el costo de administración que corresponda a las devoluciones efectuadas".

Problema jurídico planteado

¿El artículo 31 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado vigente en 2007 establece un trato desigual y discriminatorio que vulnera el principio de equidad tributaria entre personas extranjeras no inmigrantes turistas y personas extranjeras no inmigrantes visitantes?

Criterio de la Suprema Corte

El artículo 31 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado vigente en 2007 no vulnera el principio de equidad tributaria. Esto porque hay diferencias básicas entre las personas extranjeras no inmigrantes turistas y personas extranjeras no inmigrantes visitantes que los ponen en posiciones fiscales diferentes. El objetivo de la norma de devolución del IVA es, precisamente, disminuir la evasión fiscal por parte de los establecimientos que les venden a extranjeros no inmigrantes turistas.

Justificación del criterio

"Deben reunirse cuatro requisitos constitucionales:

- a) Que dicha contribución se **destine al gasto público**.
- b) Que **sea proporcional**
- c) Que **sea equitativa**; y
- d) Que así **lo dispongan las leyes**." (Pág. 36) (énfasis en el original).

"[C]uando una contribución no cumpla con los principios antes destacados, naturalmente los gobernados no estarán obligados a contribuir al gasto público, puesto que será indefectiblemente inconstitucional." (Pág. 36).

"[N]o toda desigualdad de trato por la ley supone una violación al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, sino que dicha violación se configura únicamente si aquella desigualdad produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable." (Pág. 39).

"[E]l **extranjero no inmigrante con calidad de turista**, tiene como único objetivo el recreo, su salud, para actividades artísticas, culturales o deportivas, no remuneradas ni lucrativas, esto es decir, ingresa a México con el fin de permanecer en un lugar y ambiente diverso al de su país de origen, consumir servicios derivados del lugar al que llega y realizar el pago de éstos, así como, adquiere mercancías durante su estancia con el objeto de traerlas consigo como parte de su equipaje al país de origen." (Pág. 58). (énfasis en el original).

"[E]l **extranjero no inmigrante con calidad de visitante**, no guarda una misma situación jurídica con los **extranjeros no inmigrantes en su calidad de turistas**, ya que si bien es verdad que los citados en primer término se hallan dentro de la categoría de no inmigrantes, como los turistas, de acuerdo con el artículo

42 de la Ley General de Población, también es verdad que los **extranjeros no inmigrantes en su calidad de visitantes** se internan al país para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lucrativa o no, por lo que no realizan propiamente actividades recreativas o de salud, ni adquieren mercancías durante su visita con el fin de llevarlas consigo como parte de su equipaje al país de origen." (Pág. 58) (énfasis en el original).

"El artículo 31 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, vigente en dos mil siete respeta el referido principio al excluir del beneficio de la devolución del impuesto al valor agregado trasladado al adquirir mercancías en México al extranjero **no inmigrante en su calidad de visitante**, por las diferencias substanciales que se han citado, toda vez que la equidad tributaria, como se ha precisado, obliga al legislador a establecer un trato idéntico a contribuyentes que se encuentren en la misma situación jurídica relevante para efectos fiscales, entendiéndose que son idénticos contribuyentes todos aquéllos que entran en la categoría de **no inmigrantes con calidad de visitantes**, a ellos se les otorga el mismo tratamiento fiscal pues la ley no establece ninguna diferencia entre ellos en las diversas categorías que señala el artículo 163 del Reglamento de la Ley General de Población, pues ninguno de ellos sin excepción tiene acceso al beneficio de la devolución referida, porque ingresan al país en condiciones diversas a los **no inmigrantes en su calidad de turistas**" (pág. 58) (énfasis en el original).

"[N]o son contribuyentes que se encuentren en idéntica situación los extranjeros **no inmigrantes en su calidad de visitantes** y los extranjeros **no inmigrantes en su calidad de turistas**, por ello se considera que lo dispuesto en el numeral acusado de inconstitucional, de manera alguna transgrede el principio de equidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." (Pág. 60) (énfasis en el original).

"La figura de la devolución del impuesto al valor agregado trasladado al adquirir mercancías en este País, se implementó con el objetivo de incentivar el turismo en México, al constituir un área básica de evolución, a más de que con ella se pretendió disminuir la evasión fiscal de establecimientos mercantiles menores que se dedican a realizar ventas a los extranjeros no inmigrantes en su calidad de turistas, entregando por ello las respectivas facturas fiscales." (Pág. 65).

"[A]un cuando el legislador en la exposición de motivos no hubiese justificado las razones que dieron lugar a la creación de la norma que se analiza, el análisis constitucional que se realizó del precepto legal tildado de inconstitucional da como resultado que esta Sala considere que está apegado a lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que respeta el principio de equidad tributaria que dicho precepto constitucional contiene." (Pág. 65).

"[E]l artículo 31, de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, vigente para 2007 cumple con principio de equidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna, pero además también se justifica el fin extrafiscal de esa norma" (pág. 68).

Decisión

La Corte, entre otras cosas, resolvió confirmar la sentencia del tribunal colegiado en el sentido de que la norma impugnada cumple con el principio de equidad tributaria y el fin extrafiscal de evitar la evasión del pago del IVA.

Hechos del caso

Luego del asesinato de su esposo en su país de origen y de haber recibido amenazas, una mujer extranjera le solicitó a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) el reconocimiento para ella y su hijo de la condición de refugiados.⁶¹ La COMAR les reconoció el estatus de "visitantes por razones humanitarias", con base en el artículo 52 de la Ley de Migración, que prevé que en tanto se resuelve la petición, a las personas extranjeras que soliciten el reconocimiento de la condición de refugiados se les asigne ese estatus. La solicitante le pidió a la COMAR, a nombre propio y en representación de su hijo, la revisión de la decisión que les negó la condición de refugiados. La COMAR confirmó la negativa. Contra esa decisión, la solicitante interpuso un juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Debido a la demora en la resolución de la demanda de nulidad, la COMAR renovó el estatus migratorio de la solicitante y de su hijo y, en consecuencia, autorizó su permanencia en México por un año más.

Posteriormente, la demandante le solicitó al Instituto Nacional de Migración (INM) la expedición de una Clave Única de Registro de Población (CURP).⁶² La Dirección General de Regulación y Archivo Migratorio del INM negó la expedición de la CURP con base en lo dispuesto en el artículo 59, párrafo tercero de la Ley de Migración,⁶³ que establece que sólo los residentes temporales y permanentes con tarjeta de residencia podrán tener CURP.

De manera paralela, la solicitante le pidió a la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal (RENAPO) la expedición de una CURP. Esa solicitud no fue contestada por la entidad. La solicitante promovió, entonces, por propio derecho y en representación de su hijo, un amparo indirecto. Alegó, entre otras cosas, que el artículo 59 de la Ley de Migración los discriminó debido a su situación migratoria⁶⁴ y que esto provocó la vulneración de sus derechos al trabajo, a la salud, a la educación y a pedir y recibir asilo.

⁶⁰ Resuelto por unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek.

⁶¹ Refugiado es toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas se encuentre fuera del país de su nacionalidad; o que carezca de nacionalidad y se halle fuera del país de residencia habitual no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él (ONU, Asamblea General, *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, Ginebra, julio de 1951, artículo 1).

⁶² La **Clave Única de Registro de Población**, mejor conocida como **CURP**, es un instrumento que sirve para registrar en forma individual a todos los habitantes de México, nacionales y extranjeros, así como a las mexicanas y los mexicanos que radican en otros países. Se compone de un código alfanumérico de 18 elementos que comprende 16 dígitos: primera letra y primera vocal interna del primer apellido; primera letra del segundo apellido; primera letra del primer nombre; año, mes y día de la fecha de nacimiento; género; las dos letras del lugar de nacimiento de acuerdo con el código de la entidad federativa; primeras consonantes internas de cada uno de los apellidos y nombre, y los dos últimos dígitos que son asignados por el **Registro Nacional de la Población**.

⁶³ Artículo 59. Los residentes temporales y permanentes, con excepción de aquellos que soliciten asilo político, reconocimiento de la condición de refugiado o determinación de apátridas, tendrán un plazo de treinta días naturales contados a partir de su ingreso a territorio nacional, para gestionar ante el Instituto la tarjeta de residencia correspondiente, misma que permanecerá vigente por el tiempo que se haya autorizado la estancia. Con esta tarjeta acreditarán su situación migratoria regular en territorio nacional mientras esté vigente. [...]

Obtenida la tarjeta de residencia, los residentes temporales y permanentes tendrán derecho a obtener de la Secretaría la Clave Única de Registro de Población. [...]

⁶⁴ La situación migratoria es la hipótesis jurídica en la que se ubica una persona extranjera en función del cumplimiento o incumplimiento de las disposiciones migratorias para su internación y estancia en el país; se considera que tiene situación migratoria regular cuando

El juez de distrito negó el amparo respecto de la constitucionalidad de la norma impugnada y lo concedió para efectos.⁶⁵ Contra esta decisión, la demandante interpuso un recurso de revisión. Señaló, entre otras cosas, que el artículo 59 viola el derecho a la igualdad y no discriminación porque excluye a los visitantes por razones humanitarias del acceso a la CURP, en comparación con los residentes temporales y permanentes que sí pueden acceder a ésta.

El Tribunal Colegiado declaró su incompetencia para conocer de la constitucionalidad de la norma impugnada. Resolvió, entonces, remitirla a la Suprema Corte, la cual reasumió su competencia originaria.⁶⁶

Problema jurídico planteado

¿El artículo 59, párrafo tercero, de la Ley de Migración vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación de los visitantes por razones humanitarias porque les impide acceder a la CURP y, en consecuencia, a los derechos que ésta permite ejercer?

Criterio de la Suprema Corte

El artículo 59 de la Ley de Migración establece derechos y obligaciones distintas para residentes —temporales y permanentes— y visitantes por razones humanitarias. Esta distinción está justificada por los objetivos de cada estancia. Una interpretación armónica de la norma, a partir de un marco de protección a los derechos humanos, permite establecer que ésta sólo regula cuándo pueden acceder a la CURP los residentes —temporales o permanentes—. No obstante, esto no significa que la norma excluya o limite la posibilidad de las personas con una situación migratoria distinta de obtener la clave mediante otro procedimiento. Por lo tanto, el párrafo tercero del artículo 59 de la Ley de Migración es constitucional.

Justificación del criterio

"[E]n la esfera de regulación migratoria, existe una diferencia de trato entre residentes (temporales y permanentes) y visitantes por razones humanitarias, que les depara ciertas prerrogativas y obligaciones distintas, las cuales se encuentran justificadas en los objetivos y temporalidad de cada estancia, en términos de lo previsto por el artículo 52 de la Ley de Migración." (Pág. 34).

"[E]stas categorías no caen dentro de los tipos prohibidos por la Constitución, ya que tanto los residentes temporales o definitivos, como los visitantes por razones humanitarias son personas de origen extranjero a las que no se les distingue por su origen étnico o nacional, sino por los objetivos de su estancia y la condición migratoria que ostentan dentro de nuestro país. Además de que la categorización hecha por la Ley

ha cumplido dichas disposiciones y que tiene situación migratoria irregular cuando las haya incumplido (Ley de Migración, artículo 3, fracción XXXIII).

⁶⁵ El amparo "para efectos" reconoce una protección constitucional parcial. Es decir, la autoridad jurisdiccional concede la tutela porque advierte vicios de fondo, ordena la reposición del procedimiento o porque debe emitirse un acto nuevo por parte de la autoridad responsable. Cfr. Campuzano Gallegos, Adriana, *Manual para entender el Juicio de Amparo. Teórico-Práctico*, México, 8a. ed., Thomson Reuters, 2022, p. 146.

⁶⁶ La *competencia originaria* de la Suprema Corte refiere a la facultad del máximo tribunal para verificar que una norma general, local o reglamentaria sea acorde con la Constitución.

de Migración, artículo 52 previamente referido, no atenta contra la dignidad humana, ni tiene por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas." (Pág. 36).

"Debido a que la diferencia [...] está basada en categorías válidas no comparables, en las que el trato desigual en materia de registro poblacional se encuentra justificado" (pág.36), no se acredita una violación al derecho en cuestión.

"[L]a obtención de la CURP no puede ser equiparada a un derecho fundamental, dado que el objetivo de su creación fue el diseño de un instrumento de registro poblacional por parte de la administración pública. Por tanto, no es exigible la asignación de la CURP a todas las personas y, **con menor razón, puede vincularse su uso o posesión al goce o ejercicio de un derecho fundamental.**" (Págs.36-37) (énfasis en el original).

"[E]l artículo [59 párrafo tercero de la Ley de Migración] regula a los extranjeros que cuentan con una situación migratoria específica, sin que se establezca una lista taxativa o limitativa de las categorías migratorias que sí pueden acceder a la CURP con respecto a las que no. Esto es, el hecho de que la norma vaya dirigida a la categoría de los residentes (temporales o permanentes) no significa que excluya a otro tipo de categoría migratoria como pueden ser los visitantes por razones humanitarias." (Pág. 37).

"[L]a interpretación armónica del precepto reclamado con el sistema de protección de derechos humanos que rige en nuestro país obliga a entender que el párrafo tercero del artículo 59 de la Ley de Migración únicamente regula a los extranjeros residentes temporales y permanentes, sin que se afecte la posibilidad de obtener la CURP por parte de personas que ostentan una condición migratoria distinta, como son los visitantes por razones humanitarias." (Pág. 37).

"Dar una interpretación distinta a este artículo [...] sería incompatible con la Constitución y los criterios jurisprudenciales sostenidos por esta Suprema Corte de Justicia, que exigen que este tipo de limitaciones se encuentren expresamente en ley, persigan un objetivo constitucionalmente válido y cumplan con los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, en el entendido de que los derechos humanos no pueden estar supeditados a la obtención de una CURP" (Pág. 37).

"[L]a norma combatida solo regula el momento en que los residentes temporales y permanentes tendrán derecho a obtener la CURP, por lo que no significa una prohibición o una limitación para que personas con una condición migratoria regular distinta la obtengan a través de otro procedimiento. Tan es así que del análisis a la normativa en la materia se aprecia que existen otros mecanismos para que las personas que no tienen la calidad de residente también tengan la posibilidad de acceder a una clave." (Pág. 37).

"De la aplicación del test de igualdad, se concluye que no se acreditó la existencia, por un lado, de categorías comparables merecedoras de un trato igual y, por el otro, de una distinción real entre éstas que debiera justificar su legitimidad constitucional, o bien, la limitación de un derecho, razones por las cuales resulta pertinente determinar la constitucionalidad del párrafo tercero del artículo 59 de la Ley de Migración." (Pág. 38).

Decisión

La Corte modificó la sentencia recurrida. Sobreseyó el juicio de amparo respecto del niño porque consideró que la CURP no fue solicitada para él, sino solamente para su madre. También negó la protección constitucional a la demandante. Asimismo, reservó la competencia al tribunal colegiado de origen para que éste resolviera respecto de los actos de aplicación del artículo 59, párrafo tercero, de la Ley de Migración, de acuerdo con lo resuelto en la sentencia.

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 114/2020, 22 de septiembre de 2021⁶⁷

Razones similares en la resolución AR 665/2019

Hechos del caso

La COMAR les reconoció a nueve personas de diferentes nacionalidades la condición de visitantes por razones humanitarias mientras se definía su estatus de refugiados, según lo establece el artículo 52 de la Ley de Migración.⁶⁸ En tanto su condición migratoria se decidía, las personas le solicitaron a la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Poblacional que les expidiera una CURP. Su solicitud fue negada con fundamento en el artículo 59 de la Ley de Migración,⁶⁹ que establece que la clave sólo se asignará a residentes temporales y permanentes y no a visitantes por razones humanitarias.

Contra esa decisión, los solicitantes promovieron una demanda de amparo. Señalaron que el artículo 59 discrimina a los visitantes por razones humanitarias porque no los incluye en el catálogo de personas susceptibles de obtener una CURP. Esto viola sus derechos a la igualdad y no discriminación, a la identidad y personalidad jurídica, al trabajo y a la salud, entre otros. El juez de distrito, por una parte, sobreseyó el juicio respecto de los artículos 52 y 59 de la Ley de Migración. Consideró que conceder el amparo implicaría

⁶⁷ Resuelto por unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

⁶⁸ "Artículo 52. Los extranjeros podrán permanecer en el territorio nacional en las condiciones de estancia de visitante, residente temporal y residente permanente, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, de conformidad con lo siguiente: [...]

V. *Visitante por razones humanitarias*. Se autorizará esta condición de estancia a los extranjeros que se encuentren en cualquiera de los siguientes supuestos: [...]

c) Ser solicitante de asilo político, de reconocimiento de la condición de refugiado o de protección complementaria del Estado Mexicano, hasta en tanto no se resuelva su situación migratoria. Si la solicitud es positiva se les otorgará la condición de estancia de residente permanente, en términos del artículo 54 de esta Ley. También la Secretaría podrá autorizar la condición de estancia de visitante por razones humanitarias a los extranjeros que no se ubiquen en los supuestos anteriores, cuando exista una causa humanitaria o de interés público que haga necesaria su internación o regularización en el país, en cuyo caso contarán con permiso para trabajar a cambio de una remuneración".

⁶⁹ "Artículo 59. Los residentes temporales y permanentes, con excepción de aquellos que soliciten asilo político, reconocimiento de la condición de refugiado o determinación de apátridas, tendrán un plazo de treinta días naturales contados a partir de su ingreso a territorio nacional, para gestionar ante el Instituto la tarjeta de residencia correspondiente, misma que permanecerá vigente por el tiempo que se haya autorizado la estancia. Con esta tarjeta acreditarán su situación migratoria regular en territorio nacional mientras esté vigente. [...]

Obtenida la tarjeta de residencia, los residentes temporales y permanentes tendrán derecho a obtener de la Secretaría la Clave Única de Registro de Población. [...]

La condición de estancia es la autorización que se concede a una persona extranjera para visitar o residir, temporal o definitivamente, en México (SEGOB, Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos religiosos, *Glosario de términos relacionados con el programa presupuestario P019 Coordinar la Política Migratoria*, p. 2).

la corrección de omisiones legislativas. Por otra parte, negó la tutela en relación con la negativa de asignarles la CURP a los solicitantes.

Contra esta decisión, los demandantes promovieron un recurso de revisión. El presidente de la república presentó un recurso de revisión adhesiva. El Tribunal Colegiado levantó el sobreseimiento de los artículos 52 y 59 de la Ley de Migración y declaró que subsistía un problema de constitucionalidad respecto de dichas normas. En consecuencia, remitió el asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que reasumió su competencia originaria.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿El artículo 52 de la Ley de Migración viola el principio de igualdad y no discriminación y, en consecuencia, es inconstitucional porque les asigna a las personas solicitantes de la condición de refugiados la calidad de visitantes y no la de residentes?
2. ¿El artículo 59 de la Ley de Migración discrimina a las personas solicitantes de la condición de refugiado porque les impide acceder a la CURP y, con eso, a los derechos que ésta permite ejercer?

Criterios de la Suprema Corte

1. Incluir a los solicitantes de la condición de refugiado en la categoría de "visitantes por razones humanitarias" y no en la de "residentes" no viola el principio de igualdad y no discriminación. Su inclusión en esa categoría implica el reconocimiento de ciertos beneficios, el acceso a medios y oportunidades de subsistencia y la garantía de sus derechos. En consecuencia, el artículo 52 de la Ley de Migración es constitucional.
2. El artículo 59 de la Ley de Migración, en particular el párrafo tercero, admite diversas interpretaciones. Deberá preferirse la interpretación según la cual todas las personas solicitantes de la condición de refugiado pueden pedir la asignación de la CURP. Esta norma establece el momento en el que los residentes —permanentes o temporales— obtienen la CURP, pero no excluye a las personas con una condición migratoria distinta de la posibilidad de obtenerla mediante otro procedimiento.

Justificación de los criterios

1. "[E]n el ámbito nacional e internacional se ha reconocido que la materia migratoria tiene un impacto especial sobre la soberanía nacional de un Estado, por lo que su regulación encuentra un espacio más amplio de discrecionalidad. Por lo anterior, los Estados están en posibilidades de definir las condiciones de estancia, las calidades migratorias y fijar a cada una de ellas las consecuencias que estimen propicias. Si bien, [...] esto no trae aparejada una libertad configurativa absoluta, sí implica —en ciertos casos— la posibilidad para que el legislador, siguiendo los principios, derechos fundamentales y obligaciones estatales de la materia, defina, nombre y clasifique las calidades de estancia, como lo hace en el artículo 52 de la Ley de Migración" (párr. 94).

"[E]l artículo impugnado **no distingue a las personas extranjeras a partir de alguna de las categorías sospechosas señaladas por el artículo 1o. constitucional**, ya que tanto los residentes temporales o definitivos, como los visitantes por razones humanitarias son personas de origen extranjero a las que no se les clasifica por su origen étnico o nacional, sino —como se señala en la Exposición de Motivos de la Ley de Migración— se distinguen por los objetivos de su estancia dentro del país, así como su temporalidad. Además de que la categorización no atenta, en sí misma, contra la dignidad humana, ni tiene por objeto propio anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas." (Párr. 95) (énfasis en el original).

"[M]ientras que la clasificación sea razonable y encuentre justificación material [...] y mientras no comporte la vulneración a alguno de los derechos fundamentales de las personas solicitantes de la condición de refugiado [...], el legislador está facultado para definir las categorías migratorias con mayor espacio de libertad." (Párr. 96).

"Incluir a los solicitantes de la condición de refugiado en la categoría de 'visitantes por razones humanitarias' trae aparejado en ley ciertos beneficios —como los derechos reconocidos, la temporalidad de la medida e incluso la posibilidad de la renovación del documento migratorio— sin perder de vista que se busca evitar la dilación en el proceso. Así, de la sola norma no se desprende el sacrificio innecesario de otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos." (Párr. 108).

"[E]l artículo 52 de la Ley de Migración es **constitucional**." (Párr. 109) (énfasis en el original).

"A partir de una interpretación funcional, sistemática y armónica de la norma impugnada con el sistema de protección de derechos humanos que rige en nuestro país, la práctica del Estado mexicano y los compromisos adquiridos internacionalmente, esta Primera Sala concluye que el párrafo tercero del artículo 59 de la Ley de Migración **sólo podrá ser constitucional si la asignación de la CURP se entiende como materialmente exigible para todas las personas solicitantes de la condición de refugiado, de manera que no se agrave su situación de vulnerabilidad, pues, según la normativa y las condiciones fácticas, la falta de este instrumento transgrede sus derechos fundamentales**". (Párr. 154) (énfasis en el original).

"Lo anterior se relaciona con la **interpretación conforme**, por la cual, antes de considerar inconstitucional una norma jurídica, deben agotarse todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que, de ser posibles varias interpretaciones de la disposición, debe preferirse la que salve la aparente contradicción con la Constitución. En ese sentido, un presupuesto indispensable para que esas técnicas hermenéuticas puedan aplicarse es que la asignación de significado a la norma jurídica sea fruto de una interpretación válida, es decir, la derivada de algún método de interpretación jurídica ya sea el gramatical, el sistemático, el funcional, el histórico o algún otro". (Párr.155) (énfasis en el original).

"[E]l artículo impugnado —sobre todo, el tercer párrafo— admite diversas interpretaciones. Por un lado, se puede entender que prevé únicamente la posibilidad de obtener la CURP a los residentes temporales y permanentes, en exclusión tácita de otras calidades migratorias —como lo son los visitantes por razones humanitarias— [...]" (párr. 156).

"[E]l precepto también admite una diversa interpretación: que sólo establece el momento en que los residentes —temporales o permanentes— obtienen su CURP, sin que esto implique una prohibición, limitación o exclusión para que una persona con una condición migratoria regular distinta —como los visitantes por razones humanitarias— la obtengan a través de otro procedimiento" (párr.157).

"Esta Primera Sala considera que **es a partir de esta segunda interpretación que deben sentarse las pautas para determinar** el acceso de los quejosos y el grupo al que pertenecen a la CURP, en atención al parámetro de regularidad constitucional [...]" (párr. 158) (énfasis en el original).

"Considerando la situación de vulnerabilidad generalizada de las personas que ingresan al territorio mexicano en busca de asilo, esta Primera Sala estima que resulta indispensable ampliar el otorgamiento de los documentos que aseguren el reconocimiento a la personalidad jurídica en su dimensión formal —tal como la CURP— y garantizar que no haya dilación en el trámite: de esta manera, se brinda la posibilidad de que los solicitantes obtengan un ingreso económico para satisfacer sus necesidades básicas mantengan un nivel de vida adecuada, y un desarrollo lo más cercano a su plan de vida posible" (párr. 170).

"A partir de la interpretación conforme del artículo impugnado se subsana en parte la desigualdad que se puede plantear en la norma respecto de los visitantes por razones humanitarias frente a otras categorías migratorias. Sobre todo, en atención a que, por la función de la CURP, estos grupos se encuentran en posibilidades de comparación" (párr. 184).

"[L]a conclusión a la que llega esta Primera Sala es acorde al parámetro de regularidad constitucional y a la protección reforzada que merecen las personas solicitantes de la condición de refugiado" (párr. 186).

Decisión

La Corte hizo una interpretación conforme del artículo 59 de la Ley de Migración y de la obligación estatal de asignar una CURP a las personas solicitantes de la condición de refugiado. En consecuencia, revocó la sentencia recurrida y concedió parcialmente la protección constitucional para que el tribunal colegiado tomara en cuenta estas consideraciones al hacer la revisión.

2.4 Acceso a servicios de salud

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 81/2021, 13 de octubre de 2021⁷⁰

Hechos del caso

Un extranjero le solicitó a la Comisión Nacional de Protección Social en Salud su afiliación al seguro popular. La Comisión le concedió una póliza de afiliación temporal por tres meses porque no tenía todos los

⁷⁰ Resuelto por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas. La Corte se pronunció en similar sentido en octubre de 2019 en el AR 505/2019; sin embargo, por no resolver un problema de constitucionalidad, sino de legalidad, fue excluido del presente estudio.

documentos para la definitiva, establecidos en el artículo 77 bis 7 de la Ley General de Salud,⁷¹ entre ellos, la CURP.

Tiempo después, derivado de una enfermedad congénita, el solicitante pidió asistencia médica. No fue atendido porque su póliza de afiliación temporal estaba vencida y no reunía los requisitos para su afiliación por más tiempo. Contra esa decisión, promovió una demanda de amparo indirecto. Alegó que las autoridades locales del Sistema de Protección en Salud violaron su derecho a la igualdad jurídica y a la salud,⁷² porque le negaron, sin justa causa, el servicio de atención médica.

En el informe justificado, la autoridad sostuvo que no violó el derecho a la salud del solicitante. Recalcó que la negativa de afiliación al Seguro Popular se debió a que el demandante no cumplía con los requisitos para acceder a los beneficios del programa, establecidos en el artículo 77 bis 7 de la Ley General de Salud. El actor amplió su demanda. Señaló que la aplicación del artículo 77 bis 7 violó su derecho a la igualdad y no discriminación porque establece requisitos de acceso que una persona migrante no puede cumplir debido a su especial estado de vulnerabilidad.

La jueza de distrito precisó que, si bien la norma controvertida era el artículo 77 bis 7 de la Ley General de Salud, ésta no podía ser interpretada de forma aislada. Subrayó que esa norma debía ser leída en conjunto con el artículo 77 bis 1, primer párrafo: "ARTÍCULO 77 Bis 1.- Todos los mexicanos tienen derecho a ser incorporados al Sistema de Protección Social en Salud de conformidad con el artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin importar su condición social [...]".⁷³

La jueza aplicó la suplencia de la queja e interpretó en conjunto las normas mencionadas. Concluyó que la porción normativa "todos los mexicanos" del artículo 77 bis 1, así como el requisito de la fracción III del artículo 77 bis 7 de la Ley General de Salud son inconstitucionales porque excluyen a los extranjeros del acceso al Seguro Popular y los discriminan. Concedió el amparo para que se incorporara al extranjero al programa social, sin las exigencias de ser mexicano y tener CURP.

En contra de la decisión, las autoridades del Seguro Popular y el presidente de la república interpusieron recursos de revisión en los que, entre otros argumentos, señalaron que las normas reclamadas no son discriminatorias. Además, recalcaron que la jueza no aplicó los principios de congruencia y exhaustividad porque interpretó una norma que el solicitante no mencionó, esto es el artículo 77 bis 1.

El Tribunal Colegiado declaró su incompetencia por subsistir un problema de constitucionalidad. En consecuencia, remitió el asunto a la Suprema Corte, la cual reasumió su competencia originaria.

⁷¹ "Artículo 77 bis 7. Gozarán de los beneficios del Sistema de Protección Social en Salud las familias cuyos miembros en lo individual satisfagan los siguientes requisitos: [...]

III. Contar con Clave Única de Registro de Población; [...]".

⁷² Artículos 1 y 4, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷³ La Corte señaló que, aunque la norma atacada fue modificada por el Decreto por el que se reforma, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de noviembre de 2019, procedía su estudio. Esto porque la norma fue atacada en relación con un acto concreto de aplicación y eso vuelve necesario el estudio de su constitucionalidad.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿El artículo 77 bis 1, primer párrafo, de la Ley General de Salud excluye de manera implícita a los extranjeros con situación migratoria irregular⁷⁴ del acceso a los beneficios de salud del Seguro Popular?
2. ¿El artículo 77 bis 7, fracción III, de la Ley General de Salud discrimina a los extranjeros en situación migratoria irregular porque les exige presentar la CURP como requisito de afiliación al Seguro Popular?

Criterios de la Suprema Corte

1. El artículo 77 bis 1, primer párrafo, de la Ley General de Salud establecía, previo a la reforma del 29 de noviembre de 2019, una exclusión implícita al considerar como beneficiarios del Seguro Popular sólo a los mexicanos y excluir, de esa manera, a los extranjeros en situación migratoria irregular del acceso a sus beneficios.
2. La exigencia de la CURP a los extranjeros en situación migratoria irregular como requisito de afiliación al Seguro Popular, establecida en la fracción III del artículo 77 bis 7 de la Ley General de Salud es discriminatoria. Esto porque la asignación de la clave no puede ser un requisito para el ejercicio de un derecho. Exigir a nacionales o extranjeros la CURP para acceder a servicios de salud es inconstitucional.

Justificación de los criterios

1."Aun cuando la Ley General de Salud no alude expresamente a la nacionalidad —*per se*— de los interesados; lo cierto es que el numeral 77 Bis 1, primer párrafo, de la ley, al establecer expresamente que el derecho a ser incorporados al Sistema de Protección Social en Salud, de conformidad con el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es para todos los mexicanos, implícitamente excluye a quienes no lo sean" (párr. 86).

"Acorde con lo resuelto por la [jueza de distrito], el numeral 77 Bis 1, primer párrafo, de la Ley General de Salud, ciertamente contiene una exclusión implícita para los extranjeros en situación migratoria irregular de gozar de los beneficios del sistema de protección social en salud, en la medida en que a éste sólo pueden afiliarse los mexicanos y quienes sean residentes en el territorio nacional" (párr. 89).

2."Resulta discriminatorio al excluir implícitamente a los extranjeros con permanencia irregular en el país de afiliarse al Sistema de Protección Social en Salud, al exigirles contar con la Clave Única de Registro de Población; el criterio que debe prevalecer es el definido por esta Segunda Sala al resolver el amparo en revisión 346/2019" (párr. 106).

⁷⁴ Migrante en situación irregular es toda aquella persona que ha ingresado de forma irregular al territorio de un Estado del que no es nacional, o que ha permanecido en él más allá del tiempo para el cual estaba autorizada (CIDH, *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II., 2015, párr. 125).

"La carencia de la CURP no debe interpretarse directamente como un impedimento absoluto para el acceso a trámites y servicios y su obtención, no puede ser equiparada a un derecho fundamental, dado que el objetivo de su creación solo fue el diseño de un instrumento de registro poblacional por parte de la administración pública, por lo que no es exigible su asignación a todas las personas y, menos puede vincularse su uso o posesión al goce o ejercicio de un derecho fundamental" (párr. 107).

Es "dable exigir —tal como ahí se dijo—, la presentación de la CURP para reconocer o prestar un servicio derivado de un derecho: salud, educación o trabajo, porque tal exigencia es una interferencia indebida en el goce y ejercicio de los derechos humanos, lo que es contrario a la Constitución Federal; además realizar esa distinción entre personas con CURP y sin ésta, no cuenta con sustento constitucional alguno" (párr. 108).

Decisión

La Suprema Corte modificó la sentencia recurrida. Ordenó que no se le exigiera la CURP a la persona solicitante como requisito para acceder a los servicios de salud del Estado. Enfatizó que el Instructivo Normativo para la Asignación de la Clave Única de Registro de Población estableció nuevas modalidades para que los extranjeros accedan a una CURP temporal, sin importar su condición migratoria. Reservó la competencia al tribunal colegiado originario para que éste resolviera lo de su competencia.

2.5 Discriminación en procedimientos de revisión migratoria

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 275/2019, 18 de mayo de 2022⁷⁵

Hechos del caso

Agentes de migración interceptaron un autobús que transitaba por territorio nacional. Los agentes les solicitaron a pasajeras y pasajeros sus identificaciones y bajaron del autobús a un grupo de personas. Entre el grupo había tres familiares —dos hermanas y un hermano— de nacionalidad mexicana, pertenecientes a una comunidad indígena, quienes para acreditar su nacionalidad presentaron la credencial para votar original, a excepción de una de ellas que, por ser adolescente, presentó la copia de su acta de nacimiento. Los agentes migratorios consideraron que los documentos eran falsos y que las tres personas eran extranjeras, por tal razón, las detuvieron y las pusieron a disposición de la estación migratoria⁷⁶ correspondiente. Ese mismo día, se inició el procedimiento administrativo migratorio y se ordenó su alojamiento temporal.⁷⁷

⁷⁵ Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Votación disponible en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=253426>.

⁷⁶ La estación migratoria es la instalación física que establece el Instituto Nacional de Migración para alojar temporalmente a los extranjeros que no acrediten su situación migratoria regular, en tanto ésta se resuelve (Ley de Migración, artículo 3, fracción XI).

⁷⁷ El alojamiento temporal es una medida a través de la cual una persona extranjera permanece acogida en una estación migratoria o algún otro lado destinado para ello hasta que se resuelva su situación migratoria (jurisprudencia 1a./J. 119/2022 [11a.]).

En el procedimiento se acreditó su nacionalidad mexicana y, en consecuencia, se decidió su salida de la estación migratoria.

Antes de que la autoridad emitiera la orden de salida, las hermanas y el hermano detenidos presentaron una demanda de amparo indirecto. Entre otras cuestiones, reclamaron la inconstitucionalidad de los artículos 16, fracción II;⁷⁸ 17;⁷⁹ 20, fracción VII;⁸⁰ 97;⁸¹ 98;⁸² 99;⁸³ 100,⁸⁴ y 121⁸⁵ de la Ley de Migración. En éstos se regula la facultad de las autoridades migratorias de hacer revisiones migratorias en el territorio nacional. La parte demandante estimó que las normas no establecen criterios objetivos para hacer estas revisiones y, por eso, la autoridad aplica perfiles raciales, que son arbitrarios, discriminatorios y perjudiciales para personas de nacionalidad mexicana. Enfatizaron que las normas reclamadas también regulan la presentación y detención migratorias sin que haya indicio de actos delictivos por parte de los detenidos, lo que viola los derechos a la libertad personal y al debido proceso.

El juez de distrito sobreescribió el juicio respecto a los cargos de inconstitucionalidad. Estimó que las normas impugnadas no afectaron a la parte demandante porque son mexicanos y sólo los extranjeros son objeto

⁷⁸ "Artículo 16. Los migrantes deberán cumplir con las siguientes obligaciones: [...]

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

⁷⁹ "Artículo 17. Solo las autoridades migratorias podrán retener la documentación que acredite la identidad o situación migratoria de los migrantes cuando existan elementos para presumir que son apócrifas, en cuyo caso deberán inmediatamente hacerlo del conocimiento de las autoridades competentes para que éstas resuelvan lo conducente".

⁸⁰ "Artículo 20. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria: [...]

VII. Presentar en las estaciones migratorias o en los lugares habilitados para tal fin, a los extranjeros que lo ameriten conforme a las disposiciones de esta Ley, respetando en todo momento sus derechos humanos".

⁸¹ "Artículo 97. Además de los lugares destinados al tránsito internacional de personas establecidos, el Instituto podrá llevar a cabo revisiones de carácter migratorio dentro del territorio nacional a efecto de comprobar la situación migratoria de los extranjeros. La orden por la que se disponga la revisión migratoria deberá estar fundada y motivada; ser expedida por el Instituto y precisar el responsable de la diligencia y el personal asignado para la realización de la misma; la duración de la revisión y la zona geográfica o el lugar en el que se efectuará".

⁸² "Artículo 98. Si con motivo de la revisión migratoria se detecta que algún extranjero no cuenta con documentos que acrediten su situación migratoria regular en el país, se procederá en los términos del artículo 100 de esta Ley.

En caso de detectar niñas, niños o adolescentes migrantes, la autoridad migratoria deberá, en coadyuvancia, notificar inmediatamente a la Procuraduría de Protección y hacer la canalización al Sistema DIF correspondiente. En ningún caso se llevará a cabo la presentación de una niña, niño o adolescente ni se iniciará el Procedimiento Administrativo Migratorio previo a dicha notificación. El Instituto emitirá un acta de canalización en la que conste la notificación a la Procuraduría de Protección y la canalización de la niña, niño o adolescente al Sistema DIF.

La presentación de la persona extranjera a cuyo cuidado se encuentren niñas, niños o adolescentes presentes durante la revisión migratoria, se pospondrá hasta el momento en que se apersona la Procuraduría de Protección y se levante el correspondiente oficio de canalización del caso de las niñas, niños o adolescentes de que se trate a la Procuraduría.

Si de la revisión migratoria se determina la presentación de una persona extranjera y ésta manifiesta la existencia de niñas, niños o adolescentes a su cargo, quienes, derivado de la presentación de la persona ante el Instituto, pudieran quedar en desamparo, las autoridades migratorias deberán tomar toda la información conducente y notificar inmediatamente a la Procuraduría de Protección para que proceda de conformidad con la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes".

⁸³ "Artículo 99. Es de orden público la presentación de los extranjeros en estaciones migratorias o en lugares habilitados para ello, en tanto se determina su situación migratoria en territorio nacional.

La presentación de extranjeros es la medida dictada por el Instituto mediante la cual se acuerda el alojamiento temporal de un extranjero que no acredita su situación migratoria para la regularización de su estancia o la asistencia para el retorno".

⁸⁴ "Artículo 100. Cuando un extranjero sea puesto a disposición del Instituto, derivado de diligencias de verificación o revisión migratoria, y se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 144 de la presente Ley, se emitirá el acuerdo de presentación correspondiente dentro de las veinticuatro horas siguientes a la puesta a disposición".

La verificación migratoria es el acto por medio del cual la autoridad migratoria realiza visitas en lugares y zonas determinadas para verificar el cumplimiento de los requisitos para la estancia regular de las personas extranjeras (Ley de Migración: artículo 92, y artículo 194 del Reglamento de la Ley de Migración).

⁸⁵ "Artículo 121. El extranjero que es sujeto a un procedimiento administrativo migratorio de retorno asistido o de deportación, permanecerá presentado en la estación migratoria, observándose lo dispuesto en el artículo 111 de la presente Ley".

de la regulación atacada.⁸⁶ La parte demandante interpuso un recurso de revisión. Reiteró sus alegatos de inconstitucionalidad de la norma y reforzó sus argumentos sobre los daños provocados por el procedimiento administrativo migratorio al que fueron sometidos. El tribunal colegiado resolvió, entre otras cosas, levantar el sobreseimiento y remitir el expediente a la Corte por tratarse de un asunto de su competencia.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿La facultad de la autoridad migratoria de realizar revisiones migratorias en el territorio nacional sin aplicar criterios objetivos vulnera los derechos a la libre circulación y a la igualdad y no discriminación?
2. ¿La facultad de la autoridad migratoria de requerir dentro de México la documentación para que las personas se identifiquen y acrediten su situación migratoria y de retener dicha documentación si presume su falsedad vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación por características físicas o étnicas de las personas mexicanas?
3. ¿Las normas que ordenan la presentación y detención migratoria sin que haya indicios de actos delictivos vulneran los derechos a la libertad personal y al debido proceso?

Criterios de la Suprema Corte

1. La revisión migratoria,⁸⁷ regulada en los artículos 97 y 98 de la Ley de Migración, es inconstitucional porque es sobreinclusiva. Su redacción permite que la revisión migratoria pueda ser aplicada a cualquier persona, en cualquier parte del territorio nacional y en cualquier momento, lo cual vulnera el derecho de libertad de tránsito. Aunque las normas migratorias pueden limitar este derecho, esa limitación no puede ser absoluta ni arbitraria, como ocurre en este supuesto. La revisión migratoria también vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación porque no hay criterios objetivos para su realización. Las autoridades migratorias, con independencia de la redacción neutra de la norma, aplican perfiles raciales, lo que perjudica a las personas indígenas o afromexicanas. En conclusión, no sólo las personas extranjeras, sino también las mexicanas tendrían la obligación de identificarse, lo que vulnera el derecho a la libre circulación establecido en el artículo 11 constitucional.

2. La facultad de la autoridad migratoria de requerir a las personas dentro del territorio mexicano la documentación que los identifique y que acredite su situación migratoria no vulnera, por sí misma, el derecho a la igualdad y a la no discriminación. No hay elementos que permitan afirmar que esta facultad se sustenta en estereotipos o prejuicios raciales que tengan un impacto diferenciado sobre las personas

⁸⁶ Después de la presentación de la demanda de amparo indirecto y una primera ampliación, los tres familiares presentaron un recurso de revisión contra el sobreseimiento dictado fuera de audiencia constitucional. De igual forma, presentaron un recurso de queja en contra de un requerimiento para acudir al juzgado a ratificar firmas. Después de la resolución de ambos amparos, el juez dictó una primera sentencia, que fue impugnada y revocada a través de un recurso de revisión. En cumplimiento de la sentencia de revisión, se repuso el procedimiento y se dictó una segunda sentencia de amparo indirecto, a la que se hace referencia en el resto de la narración de los hechos.

⁸⁷ Acto a través del cual la autoridad migratoria comprueba la situación migratoria de las personas extranjeras en el territorio nacional, en lugares distintos a los destinados para el tránsito internacional de personas (Ley de migración., artículo 97, y artículo 3, fracción XXIV del Reglamento de la Ley de Migración).

mexicanas. Debido a la inconstitucionalidad de la revisión migratoria, la autoridad migratoria sólo puede corroborar la documentación durante el procedimiento de control migratorio⁸⁸ y en las visitas de verificación. Tanto el requerimiento de documentación como la facultad de retenerla hacen parte del derecho de los países a hacer controles migratorios.

3. Las normas que regulan la presentación y detención migratoria limitan el derecho a la libertad de las personas migrantes. Sin embargo, estas medidas tienen la finalidad legítima de regular el ingreso y permanencia de personas extranjeras al territorio nacional. Éstas son medidas administrativas que deben ser razonables, previsibles, proporcionales y llevadas a cabo en instalaciones diferentes a las destinadas para la detención de personas acusadas o condenadas por delitos. Además, la privación de la libertad no puede ser la regla general, porque es una medida punitiva para contrarrestar la migración irregular.⁸⁹ Esa aplicación como regla general sí es contraria al parámetro constitucional y convencional de los derechos humanos.

Justificación de los criterios

1. "[E]l artículo 11 de la Constitución Política del país, del cual se desprende que toda persona tiene el derecho de poder entrar o salir del país, viajar por su territorio y mudar su residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. Sin embargo [...], este derecho está subordinado a las facultades de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre migración y salubridad general de la República o sobre personas extranjeras perniciosas residentes en el país." (Párr. 158).

"[E]n principio, toda persona puede entrar y salir del país, así como viajar por su territorio de manera libre, con la salvedad de aquellos supuestos o limitaciones establecidas, entre otras, por la ley de migración. Estas limitaciones no pueden ser absolutas o arbitrarias, sino que deben ser acordes con el marco constitucional y convencional en materia de derechos humanos." (Párr. 159).

"[L]a revisión migratoria, tal y como está regulada, resulta violatoria del derecho a la igualdad y no discriminación, por dos razones medulares: la primera, porque dada su generalidad y amplitud es una norma **sobreinclusiva**, y la segunda, por generar **impactos desproporcionados** en ciertos sectores de la población, particularmente personas indígenas y afroamericanas." (Párr. 166) (énfasis en el original).

"[E]l hecho de que la Ley de Migración prevea una revisión migratoria que puede ser aplicada a cualquier persona, en cualquier parte del territorio nacional y en cualquier momento, hace prácticamente nugatorio el ejercicio del derecho a la libertad personal deambulatoria y de tránsito que instituyó el Poder Constituyente." (Párr. 170).

⁸⁸ El control migratorio son las funciones gubernamentales relativas a regular el ingreso, estancia y salida de extranjeros de los límites de un Estado, en ejercicio de su soberanía.

⁸⁹ La migración irregular es el movimiento de personas entre países al margen de los procedimientos establecidos en la ley. Puede producirse por una entrada no autorizada en el país (voluntaria o forzada) o, más frecuentemente, por la prolongación de la estancia en un país más allá del límite establecido en el visado (ONU, UNICEF, *Glosario sobre migración, asilo y refugio. Recopilación de términos de uso frecuente para actividades educativas en el aula*, septiembre de 2016, p. 5).

"[La] medida legislativa analizada es violatoria del derecho a la igualdad y no discriminación por ser sobre-inclusiva, pues la única manera de solventar una revisión migratoria es que las personas que sean sujetas a la misma acrediten ante la autoridad migratoria su nacionalidad mexicana o su legal estancia dentro del territorio; lo que prácticamente las obliga a portar su identificación o documentación migratoria en todo momento, así como a acceder a las peticiones de identificarse ante la autoridad sin mayores elementos que su simple tránsito por un determinado territorio." (Párr. 172).

"Esta obligación de identificación debe cumplirse entonces no sólo por las personas extranjeras, sino también por las personas nacionales, lo cual resulta claramente contrario a lo dispuesto por el propio artículo 11 constitucional, del que no se desprende en ningún momento el deber de portar documentos identificatorios dentro de territorio nacional." (Párr. 173).

"[L]os artículos 97 y 98 que se analizan son inconstitucionales por vulnerar de manera indirecta el derecho a la igualdad, al generar impactos desproporcionados en ciertos sectores de la población." (Párr. 176).

"[L]a norma referida es aparentemente neutra, pues cumple las características de ser abstracta e impersonal, toda vez que va dirigida a todas las personas que se encuentren dentro del territorio nacional. Además, se establecen requisitos para llevarse a cabo, a saber: (i) que la orden esté fundada y motivada; (ii) que sea expedida por el Instituto Nacional de Migración, y (iii) que se precise a la persona responsable de la diligencia, el personal asignado para la realización de la misma, la duración de la revisión y la zona geográfica o lugar en el que se efectuará." (Párr. 182).

"[C]onforme a lo dispuesto por el propio artículo 11 de la Constitución Política del país, no existe obligación de portar documentos identificatorios dentro de territorio nacional, por lo tanto, para aplicar el contenido normativo referido, se abre la posibilidad a que las autoridades migratorias recurran a elementos relacionados con las características físicas o étnicas de las personas." (Párr. 183).

"[L]a falta de parámetros objetivos que permitan a las autoridades migratorias dar cumplimiento a la ley sin necesidad de atender a perfiles raciales, los artículos impugnados generan una discriminación normativa indirecta en perjuicio de las personas indígenas o afromexicanas (como las quejosas), pues posibilitan que se generen revisiones migratorias con base en aspectos tales como el origen étnico, color de piel e idioma." (Párr. 190).

"[L]a norma tiene efectos desproporcionados en perjuicio de las comunidades indígenas y afromexicanas, lo cual no resulta legítimo aún bajo el argumento de continuar con un control migratorio dentro del territorio nacional." (Párr. 191).

2. "[D]e la lectura de los artículos impugnados se observa que la obligación ahí establecida se dirige exclusivamente a las personas extranjeras, quienes deben mostrar su documentación de identidad y aquella que acredite su situación migratoria regular, cuando sea requerida por las autoridades migratorias. Adicionalmente, dichos artículos establecen que sólo las autoridades migratorias podrán retener dicha documentación cuando existan elementos para presumir que son apócrifas, en cuyo caso deberán hacerlo, inmediatamente, del conocimiento de las autoridades competentes para que éstas resuelvan lo conducente." (Párr. 198).

"[N]o hay ningún elemento que permita considerar que la solicitud de documentación, y su consecuente obligación de mostrarla, se sustente en estereotipos o prejuicios raciales y que, en ese sentido, pueda tener impacto en personas mexicanas sólo por sus características físicas o étnicas. De ahí que no pueda sostenerse que las normas impugnadas resulten discriminatorias." (Párr. 199).

"[A]l revisar y determinar la autenticidad de la documentación presentada, las autoridades migratorias deben abstenerse de actuar con base en perfiles raciales. Al respecto, debe tomarse en consideración que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que no permitir la identificación o no considerar los documentos presentados para tal efecto, produce la afectación de diversos derechos, tales como el nombre, el reconocimiento de la personalidad jurídica, la nacionalidad y la identidad." (Párr. 200).

"[C]uando las autoridades migratorias determinen que hay elementos suficientes para considerar que la documentación que se les presenta es apócrifa, tienen la carga de la prueba de acreditar de modo fehaciente dicha circunstancia, pues estas se encuentran en una mejor posición para allegarse de los medios de prueba necesarios. Además, deben comprobar que su actuar no fue motivado por prejuicios raciales." (Párr. 201).

"[A]nte la inconstitucionalidad de la figura de revisión migratoria, la autoridad migratoria únicamente se encuentra facultada para realizar la revisión de documentación durante **el procedimiento de control migratorio** (previsto en los artículos 81 a 91) **y en las visitas de verificación** (establecidas en los artículos 92 a 96)." (Párr. 205) (énfasis en el original).

"[L]as normas impugnadas por las quejas resultan constitucionales, pues la sujeción para que las personas extranjeras exhiban los documentos que permiten acreditar su legal entrada o salida, **no tiene per se un efecto discriminatorio como lo alegan** [...] [los hermanos], sino que se inscribe en el control migratorio que los países tienen derecho a establecer." (Párr. 206) (énfasis en el original).

3. "[S]i bien las normas impugnadas representan una limitación al derecho a la libertad personal de las personas migrantes, lo cierto es que se trata de una medida que persigue una finalidad legítima conforme a los estándares desarrollados por la Corte Interamericana [...], toda vez que el propósito o la finalidad perseguida es el control y la regulación del ingreso y la permanencia de personas extranjeras dentro de territorio nacional." (Párr. 223).

"[N]o se trata de una medida de carácter penal, sino una medida de naturaleza administrativa que, además, conforme a la fracción VII del artículo 20 de la Ley de Migración, obliga a las autoridades competentes a la presentación de las personas en estaciones migratorias respetando, en todo momento, sus derechos humanos; lo que denota que el poder legislativo reconoció que si esta medida no se realiza cuidadosamente, puede implicar la violación colateral de otros derechos humanos, además de la libertad." (Párr. 224).

"[E]l artículo 20 fracción VII, de la citada legislación, establece que las estaciones migratorias son lugares específicamente habilitados para la permanencia de personas extranjeras a fin de regularizar su estancia en el país o para brindarles la asistencia para su retorno. Esto se ajusta al estándar convencional que establece que deben ser establecimientos en los que se garantice un régimen adecuado que procure la situación

migratoria de las personas y que, además, sean distintos a los destinados para la detención de personas acusadas o condenadas por la comisión de algún delito." (Párr. 225).

"[L]a permanencia de las personas extranjeras en las estaciones migratorias es una situación que, conforme al régimen interamericano, **obliga a las autoridades migratorias a realizar la presentación de forma razonable, previsible y proporcional**, atendiendo siempre a las circunstancias —individualizadas— de quienes se encuentren involucradas, lo cual deriva del principio de no arbitrariedad en la privación de libertad de personas migrantes." (Párr. 226) (énfasis en el original).

"[L]a presentación se contempla como regla general y no como una excepción, lo cual afecta injustificadamente el derecho a la libertad personal." (Párr. 229).

"[E]l artículo 99 analizado es inconstitucional, pues el establecimiento de la privación de la libertad como regla general para los fines de cautelar un proceso migratorio se traduce en una medida punitiva enfocada en contrarrestar la migración irregular, lo cual es contrario al parámetro constitucional y convencional de derechos humanos." (Párr. 233).

"[L]a legislación migratoria bajo análisis establece que la presentación y alojamiento **únicamente puede realizarse respecto de personas extranjeras**, pues precisamente busca dos finalidades: 1) la regularización de su estancia, o 2) la asistencia para el retorno. Por lo tanto, el plazo máximo de detención mientras se resuelve el procedimiento administrativo está relacionado únicamente con personas extranjeras y no con personas mexicanas." (Párr. 242) (énfasis en el original).

Decisión

La Suprema Corte amparó para que los artículos 97, 98 y 99 de la Ley de Amparo, que regulan las revisiones migratorias y la presentación ante autoridades migratorias como regla general, no se apliquen a la parte demandante. Respecto a lo reclamado en relación con los artículos 16, fracción II; 17; 20, fracción VII; 100, y 121 de la misma ley, la Corte negó el amparo.