

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
222/2023**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

Cotejó

SECRETARIO: ALEJANDRO FÉLIX GONZÁLEZ PÉREZ

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad.	6
II.	OPORTUNIDAD	La demanda se presentó de manera oportuna.	7
III.	LEGITIMACIÓN	La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima	8
IV.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS	Se impugnaron los artículos 4, fracción XI; 6, fracción V; 20; 21; 22; 23; 24, fracciones VII y XV; 25 II a V; 26; 29 y 30; todos de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes.	10
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Se desestima el argumento del Poder Ejecutivo de Aguascalientes en el que argumentó que su actuación se limitó a la promulgación y publicación de la ley impugnada.	10
VI.	ESTUDIO DE FONDO	Se declara invalidez de los artículos 4, fracción XI; 6, fracción V; 20 en la porción normativa " <i>prevista por el sector público</i> "; 23, en la porción normativa " <i>en tanto el Instituto Nacional de Migración determina su condición migratoria</i> "; 24, fracción VII; 25, fracciones II a V; 29 y 30; todos de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes.	11

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 222/2023

		Se reconoce validez de los artículos 21, 22, 23, salvo la porción normativa “ <i>en tanto el Instituto Nacional de Migración determina su condición migratoria</i> ”, 24, fracción XV y 26; todos de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes.	
VII.	EFFECTOS	La declaratoria de invalidez surtirá efectos al día siguiente de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso de Aguascalientes.	35
VIII.	DECISIÓN	<p>PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO. Se reconoce la validez de los artículos 21, 22, 23, salvo su porción normativa ‘en tanto el Instituto Nacional de Migración determina su condición migratoria’, 24, fracción XV, y 26 de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes, expedida mediante el Decreto Número 451, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de noviembre de dos mil veintitrés.</p> <p>TERCERO. Se declara la invalidez de los artículos 4, fracción XI, 6, fracción V, 20, párrafo primero, en su porción normativa ‘prevista por el sector público’, 23, en su porción normativa ‘en tanto el Instituto Nacional de Migración determina su condición migratoria’, 24, fracción VII, 25, fracciones de la II a la V, 29 y 30 de la referida Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso de dicho Estado.</p> <p>CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	35

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
222/2023**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

VISTO BUENO
SRA. MINISTRA

PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

COTEJÓ

SECRETARIO: ALEJANDRO FÉLIX GONZÁLEZ PÉREZ

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **diecinueve de agosto de dos mil veinticuatro**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 222/2023, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, contra los artículos 4, fracción XI; 6, fracción V; 20; 21; 22; 23; 24, fracciones VII y XV; 25, excepto la fracción I; 26; así como el Capítulo Quinto “*Del Registro Estatal de Personas Migrantes*”, que contiene los artículos 29 y 30; todos de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto Número 451, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el seis de noviembre de dos mil veintitrés.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito inicial.** Mediante escrito depositado el seis de diciembre de dos mil veintitrés en el Buzón Judicial y registrado el siete siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su Presidenta, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 4, fracción XI; 6, fracción V; 20; 21; 22; 23; 24, fracciones VII y XV; 25, excepto la fracción I; 26; así como del Capítulo Quinto “*Del Registro Estatal de Personas Migrantes*”, que contiene los artículos 29 y 30; todos de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto Número 451, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el seis de noviembre de dos mil veintitrés.
2. **Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La accionante estima violentados los artículos 1, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. **Conceptos de invalidez.** En su único concepto de invalidez, la Comisión accionante expuso, esencialmente, lo siguiente:
 - Los artículos impugnados de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes vulneran el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, toda vez que el Poder Legislativo local no se encuentra constitucionalmente habilitado para legislar cuestiones relacionadas al estatus migratorio de las personas extranjeras, al ser facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 222/2023

- Específicamente, señala que el Congreso de Aguascalientes no puede legislar sobre la implementación de un Registro Estatal de Personas Migrantes y replicar distintas normas de la Ley de Migración, en virtud que en términos del artículo 73, fracción XVI de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión tiene facultad exclusiva para legislar sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración.
- Menciona que este Alto Tribunal ha determinado que la prohibición regulatoria debe extenderse incluso a aquellos casos en que las legislaturas de las entidades federativas únicamente pretendan reiterar las obligaciones previstas en la Ley de Migración, toda vez que dicha réplica genera una distorsión en el sistema pues la referida norma está dirigida a controlar el acceso y residencia de las personas migrantes.
- Asimismo, menciona que este Tribunal Pleno sostuvo que la incidencia de las autoridades locales para garantizar la protección efectiva de los derechos de las personas migrantes en un contexto de violencia y discriminación no puede considerarse como una intromisión o afectación a la política migratoria ni conferir derechos de residencia para los extranjeros.
- Por tanto, emitir a nivel local normas jurídicas que estén relacionadas con las personas migrantes no es por sí mismo una invasión a la facultad para dictar esa política migratoria, sino que ello dependerá del contenido específico de las disposiciones impugnadas.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 222/2023

- En ese sentido, desglosa argumentos para demostrar la inconstitucionalidad de los artículos impugnados, clasificándolos en tres temas (estatus migratorio, registro estatal de personas migrantes y réplica del texto de la Ley de Migración).
4. **Registro.** Mediante proveído de ocho de diciembre de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente de la presente acción de inconstitucionalidad con el número 222/2023. En este mismo acuerdo turnó el expediente a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa para su trámite y elaboración del proyecto correspondiente.
 5. **Admisión.** Por acuerdo de cuatro de enero de dos mil veinticuatro, la Ministra Instructora admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Aguascalientes para que rindieran sus respectivos informes; asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada del proceso legislativo del Decreto que contiene la norma impugnada y al órgano ejecutivo para que exhibiera copia certificada del Periódico Oficial estatal en el que conste su publicación. De igual forma, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, antes del cierre de instrucción, manifestaran lo que a su respectiva representación correspondiera.
 6. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes.** Por escrito recibido el doce de febrero de dos mil veinticuatro en la Oficina de Certificación Judicial y de Correspondencia de este Alto Tribunal; Juan Carlos Regalado Ugarte, en su calidad de Presidente de la Mesa Directiva

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 222/2023

del Congreso del Estado de Aguascalientes, rindió el informe solicitado, en los siguientes términos:

- El objeto de regular la situación migratoria es garantizar el debido respeto de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias, a través de políticas públicas en la materia, en armonía con lo establecido en la Constitución Federal y los Tratados Internacionales.
- Las personas migrantes, en virtud de su dignidad humana, deben estar protegidas por el derecho internacional de los derechos humanos, sin discriminación, en condiciones de igualdad, independientemente de su situación administrativa o de su condición.

7. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes.** Por escrito recibido el veintiuno de febrero de dos mil veinticuatro en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; Eduardo Ismael Aguilar Sierra, en su calidad de titular de la Consejería Jurídica del Estado de Aguascalientes, rindió el correspondiente informe, en el que expuso lo siguiente:

- Hace mención de una norma distinta a la impugnada en esta acción de inconstitucionalidad, pues señala que es cierto el acto reclamado consistente en la publicación en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, el seis de noviembre de dos mil veintitrés, del artículo 50, fracción V, de la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa de esa entidad federativa.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 222/2023

- La Gobernadora Constitucional del Estado promulgó y ordenó la publicación de la ley impugnada en acatamiento a los artículos 32, 35 y 46, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes.
 - El Poder Legislativo local es el órgano deliberativo donde se discute y se aprueba el contenido de las normas, a quien le corresponde defender su validez.
8. **Pedimento.** Los titulares de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal no formularon manifestación alguna o pedimento.
 9. **Alegatos.** Por escritos presentados por la delegada de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Diputada representante del Congreso del Estado de Aguascalientes el nueve y veintidós de abril de dos mil veinticuatro, respectivamente, formularon sus respectivos alegatos.
 10. **Cierre de la instrucción.** Mediante proveído de veintidós de abril de dos mil veinticuatro, la Ministra instructora decretó el cierre de instrucción en la acción de inconstitucionalidad, a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

11. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 222/2023

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación², toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea la posible contradicción entre la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes y la Constitución Federal.

II. OPORTUNIDAD

12. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³ establece que el plazo para la presentación de la acción de

¹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

“Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución; [...]

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas. [...].”

² **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

“Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;”

³ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

“Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

...”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 222/2023

inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma impugnada.

13. En el caso, los artículos que se impugnan fueron expedidos mediante el Decreto Número 451, publicado en el Periódico Oficial local el seis de noviembre de dos mil veintitrés; por tanto, conforme a lo establecido en el párrafo anterior, el plazo legal para promover la presente acción de inconstitucionalidad transcurrió del **martes siete de noviembre al miércoles seis de diciembre de dos mil veintitrés**.
14. En consecuencia, si el escrito de demanda del presente medio de control constitucional fue depositado en el Buzón Judicial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación **el seis de diciembre de dos mil veintitrés**, debe concluirse que su presentación resulta **oportuna**.

III. LEGITIMACIÓN

15. La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.
16. **Legitimación en la causa.** El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de leyes de carácter federal y local, así como tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.
17. La demanda de esta acción de inconstitucionalidad es promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de diversos artículos de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes, por considerarlos violatorios del

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 222/2023

derecho de seguridad jurídica, por tanto, en términos del artículo señalado en el párrafo que precede, se encuentra facultada para tal efecto.

18. **Legitimación en el proceso.** Los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁴ y 18 de su Reglamento Interno⁵, otorgan a la persona en que recaiga la Presidencia la representación legal de dicho órgano, así como la facultad para promover el presente medio de control constitucional.
19. En ese sentido, obra en autos copia certificada del Acuerdo de doce de noviembre de dos mil diecinueve emitido por la Mesa Directiva del Senado de la República, mediante el cual se hace constar que, en sesión de siete de noviembre del mismo año, se designó como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a María del Rosario Piedra Ibarra, por un periodo de cinco años, comprendido del dos mil diecinueve al dos mil veinticuatro.
20. En consecuencia, toda vez que la acción de inconstitucionalidad fue promovida por María del Rosario Piedra Ibarra, en su carácter de

⁴ **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

“**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; [...]

XI.- Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y, [...]

⁵ **Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

“**Artículo 18. La Presidencia** es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual **le corresponde ejercer,** de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y **su representación legal.**”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 222/2023

Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se colige que dicha servidora pública tiene legitimación en el proceso.

IV. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

21. Las normas impugnadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos son los artículos 4, fracción XI; 6, fracción V; 20; 21; 22; 23; 24, fracciones VII y XV; 25, excepto la fracción I; 26; así como el Capítulo Quinto “*Del Registro Estatal de Personas Migrantes*”, que contiene los artículos 29 y 30; todos de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto Número 451, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el seis de noviembre de dos mil veintitrés.
22. Por cuestión de metodología y a fin de evitar repeticiones excesivas, el contenido de los mencionados preceptos se transcribirá en el apartado relativo al estudio de fondo.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

23. Las cuestiones relativas a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad son de estudio preferente, por lo que se deben analizar las que sean formuladas por las partes, así como aquellas que este Alto Tribunal advierta de oficio.
24. En el caso, el Poder Ejecutivo de Aguascalientes señala que el acto que se le atribuye se ejecutó en total apego a los artículos 32, 35 y 46, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, en virtud de que la promulgación del Decreto impugnado se efectuó para su debida publicación y observancia.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 222/2023

25. Dicho argumento se **desestima** toda vez que en el proceso legislativo de las normas impugnadas se encuentra involucrado el Poder Ejecutivo, pues, al promulgarlas y publicarlas, le da plena validez y eficacia. Como se observa de la jurisprudencia P.J. 38/2010, de rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES”.⁶
26. Al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse alguno de oficio por este Tribunal Pleno, se procede a realizar el estudio de fondo.

VI. ESTUDIO DE FONDO

27. Recordemos que la Comisión accionante sostiene en su concepto de invalidez que diversos artículos de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes transgreden la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia migratoria, toda vez que las entidades federativas no tienen facultad para legislar cuestiones relacionadas al estatus migratorio de las personas extranjeras, prever un registro estatal de migrantes y replicar normas de la Ley de Migración.

⁶ Tesis P./J. 38/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Abril de 2010, Tomo XXXI, página 1419, registro digital 164865.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 222/2023

28. Al respecto, se retoma la línea jurisprudencial que este Alto Tribunal ha sentado respecto a la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de emigración e inmigración.

VI.1. Facultad exclusiva del Congreso de la Unión para dictar leyes sobre emigración e inmigración

29. Al resolver las acciones de inconstitucionalidad 110/2016⁷ y 68/2021⁸, el Pleno de este Alto Tribunal sostuvo que, de una interpretación de los preceptos 73, fracción XVI⁹, y 124¹⁰ de la Constitución Federal, las autoridades locales no cuentan con competencia para regular cuestiones migratorias, con relación al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos, el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, pues ello corresponde de manera expresa a las autoridades federales.
30. Es decir, los Congresos locales carecen de competencia para regular cuestiones relativas a la situación legal de los extranjeros, de ahí que no pueden obligar a los migrantes y facultar a las autoridades locales, a

⁷ Sesión correspondiente al día quince de enero de dos mil diecinueve. Unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo.

⁸ Sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 68/2021, resuelta en sesión de siete de agosto de dos mil veintitrés. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

⁹ **Art. 73.-** El Congreso tiene facultad:

[...]

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

¹⁰ **Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 222/2023

exhibir y solicitar documentación e información personal de dichos migrantes.

31. Asimismo, se determinó que esta prohibición regulatoria debe extenderse incluso en aquellos casos cuando las legislaturas de las entidades federativas *únicamente pretendan reiterar las obligaciones previstas en la Ley de Migración*, pues dicha réplica genera una distorsión en el sistema, en virtud que la normativa federal está dirigida a controlar el acceso y residencia de las personas migrantes, por lo que instrumenta facultades de verificación en cumplimiento de este fin, en estricto apego a lo dispuesto en los artículos 11 y 16 constitucionales.
32. A su vez, al fallar la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017¹¹, este Tribunal Pleno examinó el alcance de la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de emigración e inmigración, destacando los siguientes puntos:
 - Que el Congreso de la Unión tenga facultades exclusivas para legislar sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, emigración e inmigración, **no significa en modo alguno que la legislación que se expida para tal efecto –Ley de Migración– sea el único ordenamiento del país** con normas jurídicas que apliquen a las personas migrantes.

¹¹ Correspondiente a la sesión del seis de septiembre de dos mil dieciocho. Mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de la sección VI, relativa al estudio de fondo, en su apartado B, subapartado 5), denominado “Derechos de migrantes”, consistente en reconocer la validez del artículo 11, apartado I, de la Constitución Política de la Ciudad de México. El señor Ministro Medina Mora I. votó en contra.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 222/2023

- Por el simple hecho de encontrarse en nuestro país **las personas migrantes quedan sujetas también a una gran variedad de normas jurídicas (civiles, mercantiles, penales, administrativas e incluso laborales)** que poco o nada tienen que ver con su estatus migratorio y; por tanto, expedir la ley reglamentaria de la fracción XVI del artículo 73 constitucional no agota todas las consecuencias jurídicas que pueden existir para estas personas en nuestro país.
- Es decir, la facultad del Congreso de la Unión es únicamente para aquellos aspectos relacionados con su situación jurídica, por lo que **no implica un monopolio para regular todos los ámbitos de la vida de una persona migrante en territorio nacional.**
- El artículo 73 constitucional fija una competencia exclusiva en favor de la Federación esencialmente para dictar la política sobre los flujos internacionales de personas desde y hacia nuestro país; entonces emitir a nivel local normas jurídicas que estén relacionadas con las personas migrantes no es por sí mismo una invasión a la facultad para dictar esa política migratoria, **sino que ello depende más bien del contenido específico de las normas que se emitan a nivel local.**
- Es válido que las entidades federativas reconozcan que se debe generar un marco especial de actuación frente a las personas migrantes, sin que ello implique incidir en su estatus migratorio o interferir con las actividades de las autoridades federales que establece la Ley de Migración.
- Una interpretación en sentido contrario llevaría a afirmar que sólo la Federación puede generar mecanismos de protección para las personas migrantes. Por ende, la circunstancia de que la Constitución Federal regule en específico algunos aspectos de ciertos sujetos no puede llevarnos a concluir que ninguna otra autoridad puede incidir en la promoción, protección, garantía y

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 222/2023

respecto de sus derechos humanos, siempre que esté dentro del ámbito de sus competencias.

- La incidencia de las autoridades locales para garantizar la protección efectiva de los derechos de las personas migrantes en un contexto de violencia y discriminación no puede considerarse como una intromisión o afectación a la política migratoria ni conferir derechos de residencia para los extranjeros.
- No se advierte alguna interferencia con las atribuciones federales en materia de emigración e inmigración, por el hecho de que las entidades federativas impongan una exigencia a las autoridades locales para comportarse con especial decencia frente a las personas migrantes; un grupo social que en el contexto mexicano ha sufrido reiteradamente exclusión y trato indigno.

33. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 68/2021¹², esta Corte sostuvo que la facultad del Congreso de la Unión para dictar leyes en materia de emigración e inmigración no puede entenderse como una prohibición absoluta para que las entidades federativas puedan legislar en cuestiones que incidan en las personas migrantes.

34. En ese sentido, para establecer si las normas locales invaden tal competencia federal este Tribunal ha considerado la necesidad de distinguir dos tipos de categorías normativas:

- I. **Las normas que regulan o inciden en el estatus migratorio o condición jurídica de la persona extranjera**, o bien, en las atribuciones de la Federación para establecer políticas en ese

¹² Sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 68/2021, resuelta en sesión de siete de agosto de dos mil veintitrés. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán. párrafos 33 a 39.

rubro -como son los flujos internacionales de personas desde y hacia nuestro país-.

II. Las normas que regulan atribuciones de las autoridades locales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes -lo que esta Corte ha denominado como mecanismos de protección para las personas migrantes-.

35. En virtud de ello, cuando la disposición normativa analizada encuadre en el primera de las categorías mencionadas, es decir, las atinentes a la condición, estatus migratorio de la persona extranjera, o bien, a la política migratoria, resultará inconstitucional por vulnerar la competencia exclusiva de la Federación para dictar leyes en materia de emigración e inmigración.
36. En cambio, si la norma local únicamente se ubica en la segunda categoría, correspondiente a los llamados mecanismos de protección de las personas migrantes, se considerará constitucional por ser acorde al ámbito competencial de las entidades federativas, respecto al deber de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos.
37. De tal suerte que el criterio de competencia en esta materia no es meramente nominal o relacional, esto es, que la legislación aluda o se relacione con las obligaciones y derechos de las personas migrantes; sino verdaderamente funcional, es decir, siempre se deberá examinar la norma concreta para determinar cuál es la función que tiene encomendada.

38. En consecuencia, atento a la línea jurisprudencial de este Alto Tribunal, lo procedente es examinar las normas impugnadas por la comisión accionante, a efecto de determinar si éstas prevén mecanismos de protección de las personas migrantes o, en realidad, pretenden regular el estatus migratorio, condición jurídica de los extranjeros o, en general, aspectos relativos a la política migratoria.

VI.1.1. Preceptos que invaden la competencia del Congreso de la Unión en materia migratoria

39. En principio, a juicio de este Tribunal Pleno es **fundado** el concepto de invalidez respecto de los **artículos 6, fracción V; 25, fracciones II, III, IV y V**; de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes toda vez que inciden en el estatus migratorio o condición jurídica de las personas migrantes, o bien, con las atribuciones de la Federación para establecer políticas en ese rubro y, por ende, deben declararse inconstitucionales, **al invadir la facultad exclusiva del Congreso de la Unión, prevista en el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Federal.**
40. Para exponer las razones de esta determinación, es necesario conocer el contenido de las normas referidas:

***Artículo 6.-** Son sujetos de esta Ley, las personas migrantes, y tendrán los (sic) siguientes obligaciones y derechos por parte del Estado, mismos que se mencionan de manera enunciativa, más no limitativa y los cuales son los siguientes:*

[...]

V. Proporcionar la información que les sea requerida por las autoridades;

[...]

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 222/2023

Artículo 25.- *Las personas migrantes y sus familias tendrán las siguientes obligaciones, los (sic) cuales son enunciativos (sic) mas no limitativos (sic), siendo los (sic) siguientes:*

[...]

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

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

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

V. Los (sic) demás que establezcan esta Ley, la Ley de Migración y otros ordenamientos y disposiciones aplicables.

41. Como se advierte, la legislatura local no regula algún mecanismo de protección de las personas migrantes, sino que dispone obligaciones que deben cumplir éstas y sus familias, concretamente, regula cuestiones relativas a su situación legal y con ello obliga a las personas migrantes a proporcionar información requerida y mostrar la documentación que acredite su identidad o situación migratoria regular. Asimismo, faculta a las autoridades migratorias locales para solicitar dicha información.
42. El contenido de estas normas guarda similitud con el diverso artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, que fue declarado inconstitucional por este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 110/2016, el cual preveía que los migrantes tenían la obligación de "*proporcionar la información y datos personales que les sean solicitados por las autoridades competentes*".
43. Al respecto, en el citado precedente se determinó que este tipo de normas se refieren a la facultad que tienen las autoridades para verificar la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 222/2023

situación migratoria de las personas en territorio nacional, lo cual es competencia exclusiva del Congreso de la Unión. De ahí que resulta evidente la incompetencia del Congreso de Aguascalientes para obligar a los migrantes y facultar a las autoridades locales, a exhibir y solicitar documentación e información personal de dichos migrantes, respectivamente.

44. Máxime que la Ley de Migración (norma de observancia general en toda la República) tiene por objeto regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos, así como el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales.
45. Además, en dicha ley se establecen las pautas y directrices para atender el fenómeno migratorio de México, al grado que instituye un apartado de obligaciones de las personas migrantes en el artículo 16, fracciones II y III, con el texto siguiente:

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

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

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

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 222/2023

atribuciones, lo anterior sin perjuicio de lo previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y demás disposiciones aplicables en la materia, y

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

46. Luego, si el Congreso de la Unión delimitó cuáles son las obligaciones que tienen las personas extranjeras, precisamente por su condición de migrantes, es evidente que las entidades federativas carecen de competencia para regular, detallar, abundar o especificar tales cuestiones, aun y cuando aparentemente la norma impugnada replica el contenido de la Ley de Migración.
47. Ello, porque es criterio de este Tribunal Constitucional que las autoridades locales están impedidas para replicar las normas de la Ley de Migración que, precisamente, incidan en la condición o estatus jurídico de las personas extranjeras, las políticas en ese rubro o el sistema migratorio, ya que tales cuestiones resultan de competencia exclusiva de la Federación¹³.
48. Atento a lo expuesto, deben invalidarse los artículos 6, fracción V; 25, fracciones II, III, IV y V; de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes, al vulnerar la esfera de competencia del Congreso de la Unión para dictar leyes en materia de emigración e inmigración.

¹³ Véase acción de inconstitucionalidad 110/2016, página 18.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 222/2023

49. Por otra parte, este Alto Tribunal procede a analizar el diverso artículo 20 de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes, cuyo contenido se transcribe:

Artículo 20.- *Las personas migrantes podrán acceder a los servicios educativos, tendrán derecho a recibir cualquier tipo de atención médica, prevista por el sector público, independientemente de su situación migratoria y conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.*

En la prestación de servicios educativos y médicos, ningún acto administrativo establecerá restricciones al extranjero, mayores a las establecidas de manera general para las personas mexicanas.

50. Al respecto, se debe declarar la invalidez de la porción normativa “*prevista por el sector público*” del referido artículo 20, pues si bien podría entenderse como una norma que tiende a la protección, respeto o garantía del derecho de las personas migrantes a recibir atención médica, lo cual daría lugar a su constitucionalidad: lo cierto es que restringe y limita ese derecho al condicionarlo únicamente a la atención médica prevista por el sector público. Lo cual se traduce en una invasión a la competencia de la Federación para dictar leyes en materia de emigración e inmigración.
51. Al respecto, encontramos que la Ley de Migración, en su artículo 8, se ocupa de prever el derecho de las personas migrantes de recibir cualquier tipo de atención médica, provista por los sectores público y privado:

Artículo 8. *Los migrantes podrán acceder a los servicios educativos provistos por los sectores público y privado, independientemente de su situación migratoria y conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.*

Los migrantes tendrán derecho a recibir cualquier tipo de atención médica, provista por los sectores público y privado,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 222/2023

independientemente de su situación migratoria, conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

Los migrantes independientemente de su situación migratoria, tendrán derecho a recibir de manera gratuita y sin restricción alguna, cualquier tipo de atención médica urgente que resulte necesaria para preservar su vida.

En la prestación de servicios educativos y médicos, ningún acto administrativo establecerá restricciones al extranjero, mayores a las establecidas de manera general para los mexicanos.

52. Como se aprecia, el Congreso de la Unión consideró necesario establecer el derecho a recibir atención médica para las personas migrantes, de manera amplia, abarcando aquella prestada por los sectores público y privado.
53. En ese sentido, no se desconoce que las entidades federativas puedan implementar en sus leyes mecanismos de protección de las personas migrantes, reiterar que todas las autoridades locales tienen la obligación de respetar, proteger, promover y garantizar sus derechos humanos o, bien, reconocer su particular situación de vulnerabilidad y discriminación.
54. Sin embargo, no pueden modular, limitar, restringir o condicionar los derechos humanos de las personas migrantes, precisamente, derivado del tipo de estatus o condición migratoria que detenten, mucho menos para contrariar o crear restricciones adicionales o distintas a las ya previstas por el Congreso de la Unión, en uso de las facultades que le confiere el precepto 73, fracción XVI, de la Constitución de la República.
55. Por otra parte, este Tribunal Pleno considera que se deben invalidar los artículos 4, fracción XI; 24, fracción VII; 29 y 30 de la Ley para la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 222/2023

Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes, cuyo contenido es el siguiente:

Artículo 4.- Para los efectos de esta ley se entenderá por:

[...]

XI. Registro: El Registro Estatal de Personas Migrantes; y

[...]

Artículo 24.- Las personas migrantes y sus familias tendrán los siguientes derechos los cuales son enunciativos mas no limitativos, siendo los siguientes:

[...]

VII. La posibilidad de inscribirse en el Registro Estatal de Personas Migrantes;

[...]

Artículo 29.- El Registro Estatal de Personas Migrantes estará a cargo del Instituto Aguascalentense de las Personas Migrantes, será carácter confidencial y tendrá por objeto la inscripción voluntaria de información por parte de las personas migrantes con respecto a su nombre, procedencia, domicilio en su lugar de origen y en general, de todos aquellos datos que pudieren facilitar su ubicación o la de sus familiares con el objeto de facilitar la reunificación familiar y el análisis del fenómeno migratorio para su futuro estudio y prevención adecuada.

En la operación del Registro deberá observarse en todo momento lo dispuesto en la legislación federal en materia de protección de datos personales y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes y sus Municipios.

Artículo 30.- Cualquier autoridad estatal y municipal que otorgue a cualquier persona migrante algún beneficio de los establecidos en esta ley, deberá preguntarle si desea ser inscrito en el Registro Estatal de Personas Migrantes, para lo cual deberá contar con los formatos adecuados para realizar dicha inscripción, siempre observando el carácter voluntario del registro y no condicionante para la prestación de algún beneficio.

56. Como se aprecia, el legislativo de Aguascalientes implementó un registro estatal de migrantes de carácter confidencial y que tiene por objeto la inscripción voluntaria de datos personales de los migrantes, como el

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 222/2023

nombre, procedencia, domicilio en su lugar de origen y todos aquellos datos que pudieren facilitar su ubicación o la de sus familiares.

57. Asimismo, contempla que cualquier autoridad estatal y municipal que otorgue a cualquier persona migrante algún beneficio, deberá preguntarle si desea ser inscrito en el registro estatal (opcional-voluntario).
58. A juicio de este Tribunal Constitucional, con independencia del carácter voluntario del registro estatal de personas migrantes, **constituye una clara intromisión en la facultad del Congreso prevista en el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Federal**. Pues si bien las entidades federativas pueden emitir leyes que busquen proteger los derechos de los migrantes, lo cierto es que tales mecanismos de protección no pueden interferir o asumir la política en materia migratoria que corresponde exclusivamente a la Federación.
59. Al respecto, cobra relevancia que el legislador federal, en uso de su facultad de dictar leyes en materia de emigración e inmigración, determinó la creación de un Registro Nacional de Extranjeros (artículo 63 de la Ley de Migración), integrado por la información relativa a todos aquellos extranjeros que adquieren la condición de estancia de residente temporal o de residente permanente¹⁴.

¹⁴ **Artículo 63.** El Registro Nacional de Extranjeros, se integra por la información relativa a todos aquellos extranjeros que adquieren la condición de estancia de residente temporal o de residente permanente.

Los extranjeros tendrán la obligación de comunicar al Instituto de cualquier cambio de estado civil, cambio de nacionalidad por una diversa a la cual ingresó, domicilio o lugar de trabajo dentro de los noventa días posteriores a que ocurra dicho cambio.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 222/2023

60. Por tanto, es evidente que la creación de un diverso registro de migrantes por parte de la legislatura local, que además contempla a cualquier persona migrante y no sólo a quienes cuenten con la estancia de residente temporal o de residente permanente, como lo establece la Ley de Migración; **transgrede la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para dictar leyes en materia de emigración e inmigración.**

61. Este Tribunal Pleno ha determinado que estimar lo contrario implicaría permitir una doble regulación en materia de migración, lo cual es incompatible con el artículo 73, fracción XVI, constitucional; además, posibilitaría una duplicidad de funciones entre la autoridad federal y estatal, con el riesgo de entrar en contradicción y conflicto, generando inseguridad jurídica, que lejos de proteger a los migrantes les irrogaría un perjuicio¹⁵.
62. Por ende, no es dable a las entidades federativas participar en los sistemas, registros o, en general, instituciones jurídicas que fueron establecidas por el Congreso de la Unión para el control, regulación y atención de la política migratoria del Estado Mexicano. Tampoco es permisible que los Congresos locales puedan establecer sistemas o mecanismos de control de las personas migrantes, que resulten paralelos o autónomos a los ya establecidos por la Ley de Migración.

¹⁵ **Sentencia recaída a la Acción de Inconstitucionalidad 68/2021**, en la que se invalidó el precepto que regulaba el Registro Estatal de Migrantes del Estado de Baja California. Resuelta en sesión de siete de agosto de dos mil veintitrés. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán. párrafo 100.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 222/2023

63. De ahí que esta Corte Constitucional estime que no es dable que las entidades federativas establezcan la creación de registros locales de personas migrantes, pues la recopilación de información de personas migrantes, por razón de su condición o estatus de extranjería, es una actividad que debe encontrarse reservada a las autoridades migratorias y, sobre todo, constituyen datos que deben ser operados, supervisados, actualizados, sistematizados y protegidos dentro del referido registro nacional y su marco regulatorio.
64. Aunado a lo anterior, el hecho que las normas analizadas contemplen el registro estatal como “voluntario”, al disponer que *cualquier autoridad estatal y municipal que otorgue a cualquier persona migrante algún beneficio de los establecidos en esta ley, deberá preguntarle si desea ser inscrito en el Registro Estatal*; es insuficiente para conceder a las autoridades locales la facultad para crear este tipo de bases de datos, con información personal de las personas migrantes y que, precisamente, se solicita por su condición de extranjería. Este tipo de registros de personas migrantes en forma alguna pueden considerarse como un mecanismo de protección de las personas migrantes, por el contrario, constituyen aspectos inherentes a la política migratoria que, precisamente, corresponde legislar en exclusiva al Congreso de la Unión.
65. Finalmente, se estudia el artículo 23 de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes, cuyo contenido se transcribe:

Artículo 23.- *En los procedimientos aplicables a niñas, niños y adolescentes migrantes, en tanto el Instituto Nacional de Migración determina su condición migratoria, el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia en coordinación con el*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 222/2023

Sistema Nacional DIF, deberán brindar la protección que prevé la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Aguascalientes y demás disposiciones aplicables, a fin de que, bajo el principio de interés superior de la niñez, garanticen la pronta adopción de medidas y su mayor protección de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes migrantes.

66. Como se observa, este precepto dispone que el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia, en coordinación con el Sistema Nacional DIF, debe brindar la protección prevista en la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Aguascalientes, en los procedimientos aplicables a la infancia y adolescencia migrante.
67. No obstante, establece una limitante para la aplicación de dicha protección, pues la disposición refiere que se brindará “hasta en tanto el Instituto Nacional de Migración determina la condición migratoria de las niñas, niños y adolescentes migrantes.
68. Al respecto, conforme al artículo 71¹⁶ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, este Tribunal Pleno, en suplencia del concepto de invalidez planteado, considera que la porción normativa “*en tanto el Instituto Nacional de Migración determina su condición migratoria*” del artículo 23 de la Ley para la Protección de los

¹⁶ **ARTÍCULO 71.** Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 222/2023

Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes es inconstitucional por vulnerar el interés superior de la infancia.

69. Este Alto Tribunal reconoce que mediante la reforma de doce de octubre de dos mil once se amplió el marco constitucional de protección de niñas y niños, pues se reformó el artículo 4o., párrafo noveno, de la Constitución General de la República para establecer que *en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos.*
70. Bajo ese contenido constitucional, se consideró que el interés superior de la niñez es uno de los principios rectores más importantes del marco internacional de los derechos del menor. No sólo es mencionado expresamente en varios instrumentos, sino que es constantemente invocado por los órganos internacionales encargados de aplicar esas normas¹⁷.
71. Por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el interés superior de las niñas, niños y adolescentes es punto de referencia para asegurar la efectiva realización de todos los derechos contemplados en ese instrumento.
72. El artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que en cualquier medida que tomen las autoridades estatales deben tener en cuenta de forma primordial el interés superior de la niñez.

¹⁷ Al resolverse la acción de inconstitucionalidad 39/2015 en sesión de siete de junio de dos mil dieciocho.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 222/2023

73. La Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, en su artículo 2, prevé que **el interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes.**
74. Asimismo, en su numeral 18 dispone que en todas las medidas concernientes a niñas, niños y adolescentes que tomen los órganos jurisdiccionales, autoridades administrativas y órganos legislativos, se tomará en cuenta, como consideración primordial, el interés superior de la niñez.
75. Así, el Estado Mexicano a través de sus instituciones, autoridades y tribunales, tiene la obligación de respetar el interés superior de la niñez, adoptar medidas necesarias para asegurar y maximizar la protección y efectividad de los derechos de los niños.
76. Conforme a lo expuesto, este Tribunal Pleno determina que debe declararse la invalidez la porción normativa “*en tanto el Instituto Nacional de Migración determina su condición migratoria*” del artículo 23 analizado, por vulnerar el interés superior de la infancia al establecer una limitante temporal a la protección que debe brindar el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia en todo procedimiento aplicable a niñas, niños y adolescentes migrantes.
77. En consecuencia, por las razones expuestas en este subapartado, debe declararse la **invalidez de los artículos 4, fracción XI; 6, fracción V; 20 en la porción normativa “prevista por el sector público”; 23, en la**

porción normativa “*en tanto el Instituto Nacional de Migración determina su condición migratoria*”; 24, fracción VII; 25, fracciones II a V; 29 y 30 de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto Número 451, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el seis de noviembre de dos mil veintitrés.

VI.1.2. Preceptos que no invaden la competencia del Congreso de la Unión en materia migratoria

78. Precisado lo anterior, este Tribunal considera que el resto de los preceptos impugnados —artículos 21, 22, 23, 24, fracción XV, y 26— aun cuando replican disposiciones de la Ley de Migración, no violan la facultad que tiene la Federación para dictar leyes en materia de emigración e inmigración.
79. Al respecto, debe mencionarse que aun cuando la prohibición regulatoria para las entidades federativas en materia migratoria se extiende a aquellos casos en que únicamente pretendan reiterar las obligaciones previstas en la Ley de Migración, en virtud de que genera una distorsión en el sistema. Lo cierto es que es criterio de este Tribunal Constitucional que **las autoridades locales están impedidas** para replicar las normas de la ley general en materia migratoria, **siempre que éstas incidan en la condición o estatus jurídico de las personas extranjeras, las políticas en ese rubro o el sistema migratorio**, ya que tales cuestiones resultan de competencia exclusiva de la Federación.
80. El contenido de los artículos impugnados es el siguiente:

Artículo 21.- *El Registro Civil del Estado de Aguascalientes no podrá negar a las personas migrantes, independientemente de su situación migratoria, la autorización de los actos del estado civil ni la expedición de las actas relativas a nacimiento, reconocimiento de hijos o hijas, matrimonio, divorcio y muerte conforme a las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.*

Artículo 22.- *Las personas, independientemente de su situación migratoria, tendrán derecho a la procuración e impartición de justicia, respetando en todo momento el derecho al debido proceso, así como a presentar quejas en materia de derechos humanos, de conformidad con las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados y convenios internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, la Constitución Política del Estado de Aguascalientes y demás leyes aplicables.*

Artículo 23.- *En los procedimientos aplicables a niñas, niños y adolescentes migrantes, ~~en tanto el Instituto Nacional de Migración determina su condición migratoria,~~ el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia en coordinación con el Sistema Nacional DIF, deberán brindar la protección que prevé la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Aguascalientes y demás disposiciones aplicables, a fin de que, bajo el principio de interés superior de la niñez, garanticen la pronta adopción de medidas y su mayor protección de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes migrantes.*

Artículo 24.- *Las personas migrantes y sus familias tendrán los siguientes derechos los cuales son enunciativos mas no limitativos, siendo los siguientes:*

[...]

XV. *Al reconocimiento de su personalidad jurídica, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Federal y en los Tratados y Convenios Internacionales de los cuales sea parte el Estado Mexicano;*

[...]

Artículo 26.- *En caso de verse involucrado en un proceso judicial, o al dictársele sentencia condenatoria por la autoridad competente a una persona migrante, independientemente de su condición migratoria, las autoridades judiciales estarán obligadas a informarle de los tratados y convenios internacionales suscritos por el Estado*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 222/2023

mexicano en materia de traslado de reos, así como de cualquier otro que pudiera beneficiarlo.

81. Ahora bien, de los citados preceptos normativos se advierte que la legislación de Aguascalientes se limitó a establecer una serie de mecanismos de protección para las personas migrantes, sin interferir en las facultades de la federación para regular aspectos relacionados con la condición o situación jurídica de los extranjeros, dictar la política sobre los flujos internacionales de personas desde y hacia nuestro país, ni en las atribuciones de la Federación para establecer políticas sobre estas cuestiones.
82. En particular, el artículo 21 se limita a reconocer que el Registro Civil local no puede negar a las personas migrantes, independientemente de su situación migratoria, la autorización de los actos del estado civil ni la expedición de actas (nacimiento, reconocimiento de hijos, matrimonio, divorcio y muerte).
83. Asimismo, el artículo 22 establece el derecho a la procuración e impartición de justicia que tienen las personas migrantes, independientemente de su condición migratoria, así como el derecho al debido proceso y a presentar quejas en materia de derechos humanos.
84. Disposiciones que de forma alguna se estiman lesivas de la facultad con la que cuenta el Congreso de la Unión para legislar en materia de emigración e inmigración, pues evidentemente no inciden en su estatus migratorio ni interfiere con las actividades de las autoridades federales que establece la Ley de Migración. De ahí que no resulten violatorios del artículo 73, fracción XVI, de la Constitución General de la República.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 222/2023

85. Por otra parte, si bien en el subapartado anterior se determinó la invalidez de la porción normativa “*en tanto el Instituto Nacional de Migración determina su condición migratoria*” del artículo 23 de la ley impugnada, corresponde analizar el resto de tal precepto, sobre el cual se advierte que hace referencia a una serie de medidas que debe realizar el Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia de Aguascalientes, en materia de protección del interés superior de las niñas, niños y adolescentes migrantes, que además se encuentran relacionadas con el desglose de facultades del mencionado Sistema Estatal que señala el numeral 31 de la ley analizada (proporcionar asistencia social, reunificación familiar, estancia y protección).
86. Evidentemente, se trata del establecimiento de mecanismos de protección para las niñas, niños y adolescentes migrantes, lo que implica reconocer su validez ya que no interfiere en las facultades de la federación para regular aspectos relacionados con la condición o situación jurídica de los extranjeros, para dictar la política sobre los flujos internacionales de personas desde y hacia nuestro país, ni en las atribuciones de la Federación para establecer políticas sobre estas cuestiones.
87. Por su parte, el artículo 24, fracción XV, aborda el derecho de las personas migrantes y sus familias al reconocimiento de su personalidad jurídica, de conformidad con la Constitución Federal y los tratados internacionales.
88. Finalmente, el diverso artículo 26 obliga a las autoridades judiciales a informar a las personas migrantes, independientemente de su condición

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 222/2023

migratoria, sobre los tratados y convenios internacionales suscritos por el Estado Mexicano en materia de traslado de reos y cualquier otro de su beneficio.

89. El contenido de estas disposiciones, al reconocer un derecho para las personas migrantes y establecer obligaciones para las autoridades judiciales, de ninguna forma puede traducirse en una invasión a las facultades de la federación, respecto a la regulación de la condición o estatus migratorio de las personas, ni que interfiera con las políticas públicas, instituciones o sistemas establecidos en la Ley de Migración.
90. Acorde a todo lo expuesto, no se advierte que, a través de las normas analizadas, el Congreso local esté delimitando, modulando o restringiendo los derechos de tales personas; por el contrario, como se explicó, el legislador simplemente se limitó a reconocer ciertos mecanismos de protección y al respecto precisó una serie de obligaciones para las autoridades locales competentes, sin condicionarlos a un determinado estatus o condición migratoria que detenten las personas extranjeras.
91. En virtud de lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que los **artículos 21, 22, 23, salvo la porción normativa “en tanto el Instituto Nacional de Migración determina su condición migratoria”, 24, fracción XV, y 26, no vulneran** el artículo 73, fracción XVI, constitucional, por lo que es dable reconocer su validez.

VII. EFECTOS

92. En razón de lo expuesto, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV y V, y 45, párrafo primero, en relación con el 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecerá el alcance y efectos de la presente acción de inconstitucionalidad, fijando con precisión, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.
93. Así, este Tribunal Pleno determina que la **declaratoria de invalidez** de los artículos 4, fracción XI; 6, fracción V; 20 en la porción normativa “*prevista por el sector público*”; 23, en la porción normativa “*en tanto el Instituto Nacional de Migración determina su condición migratoria*”; 24, fracción VII; 25, fracciones II a V; 29 y 30 de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes, expedida mediante Decreto Número 451, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el seis de noviembre de dos mil veintitrés, **surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos** de esta sentencia al Congreso de Aguascalientes.

VIII. DECISIÓN

94. Por lo antes expuesto y fundado, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 222/2023

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

SEGUNDO. Se reconoce la **validez** de los artículos 21, 22, 23, salvo su porción normativa 'en tanto el Instituto Nacional de Migración determina su condición migratoria', 24, fracción XV, y 26 de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes, expedida mediante el Decreto Número 451, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de noviembre de dos mil veintitrés.

TERCERO. Se declara la **invalidez** de los artículos 4, fracción XI, 6, fracción V, 20, párrafo primero, en su porción normativa 'prevista por el sector público', 23, en su porción normativa 'en tanto el Instituto Nacional de Migración determina su condición migratoria', 24, fracción VII, 25, fracciones de la II a la V, 29 y 30 de la referida Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso de dicho Estado.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 222/2023

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II, IV y V relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la precisión de las normas reclamadas y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado III, relativo a la legitimación. La señora Ministra Batres Guadarrama votó en contra. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 1.2, denominado “Preceptos que no invaden la competencia del Congreso de la Unión en materia migratoria”, consistente en reconocer la validez de los artículos

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 222/2023

21, 22, 23, salvo su porción normativa ‘en tanto el Instituto Nacional de Migración determina su condición migratoria’, y 24, fracción XV, de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente respecto del artículo 23.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 1.2, denominado “Preceptos que no invaden la competencia del Congreso de la Unión en materia migratoria”, consistente en reconocer la validez del artículo 26 de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes. Los señores Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf separándose de las consideraciones, Aguilar Morales, Batres Guadarrama obligada por la mayoría, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 1.1, denominado “Preceptos que invaden la competencia del Congreso de la Unión en materia migratoria”, consistente en declarar la invalidez de los artículos 4, fracción XI, 24,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 222/2023

fracción VII, 29 y 30 de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes. El señor Ministro Pardo Rebolledo y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf separándose de las consideraciones, Aguilar Morales Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama obligada por la mayoría, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 1.1, denominado “Preceptos que invaden la competencia del Congreso de la Unión en materia migratoria”, consistente en declarar la invalidez del artículo 6, fracción V, de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf separándose de las consideraciones, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama obligada por la mayoría, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 1.1, denominado “Preceptos que invaden la competencia del Congreso de la Unión en materia migratoria”, consistente en declarar la invalidez del artículo 20, párrafo primero, en su porción normativa ‘prevista por el sector público’, de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes. El señor Ministro Aguilar Morales y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votaron por su invalidez total, por consideraciones diversas.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 222/2023

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo por razones diversas, Batres Guadarrama obligada por la mayoría, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 1.1, denominado “Preceptos que invaden la competencia del Congreso de la Unión en materia migratoria”, consistente en declarar la invalidez del artículo 23, en su porción normativa ‘en tanto el Instituto Nacional de Migración determina su condición migratoria’, de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes. La señora Ministra Ortiz Ahlf y el señor Ministro Aguilar Morales votaron en contra. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó por su invalidez total, por consideraciones diversas y anunció voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf separándose de las consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama obligada por la mayoría, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por razones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 1.1, denominado “Preceptos que invaden la competencia del Congreso de la Unión en materia migratoria”, consistente en declarar la invalidez del artículo 25, fracciones II, III y IV, de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 222/2023

obligada por la mayoría, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por razones adicionales, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su tema 1.1, denominado “Preceptos que invaden la competencia del Congreso de la Unión en materia migratoria”, consistente en declarar la invalidez del artículo 25, fracción V, de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes. La señora Ministra Ortiz Ahlf votó en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Aguascalientes. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Batres Guadarrama votaron en contra y en el sentido de que la declaración de invalidez surtirá sus efectos cuando se notifique la sentencia. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció un voto concurrente para extender la invalidez al artículo 25, fracción I, de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Batres

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 222/2023

Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman las señoras Ministras Presidenta y Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

PRESIDENTA

MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

PONENTE

MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA