

**Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.**

**Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

Ciudad de México, a 6 de diciembre de 2023

**Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

**María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra de diversos preceptos 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 6 de noviembre del año en curso.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Boulevard Adolfo López Mateos número 1922, quinto piso, colonia Tlacopac, demarcación territorial Álvaro Obregón, C.P. 01049, Ciudad de México.

Designo como delegada, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, con cédula profesional número 4602032, que la acredita como licenciada en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4º de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Kenia Pérez González, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Juan de Dios Izquierdo Ortiz y Francisco Alan Díaz Cortes; así como a Beatriz Anel Romero Melo y Abraham Sánchez Trejo.

## Índice

|                   |                                                                                                                      |    |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I.                | Nombre de la promovente.....                                                                                         | 3  |
| II.               | Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas<br>generales impugnadas.....                  | 3  |
| III.              | Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.....                                    | 3  |
| IV.               | Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados: .....                                           | 3  |
| V.                | Derechos fundamentales que se estiman violados:.....                                                                 | 3  |
| VI.               | Competencia.....                                                                                                     | 3  |
| VII.              | Oportunidad en la promoción. ....                                                                                    | 4  |
| VIII.             | Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover<br>la acción de inconstitucionalidad..... | 4  |
| IX.               | Introducción. ....                                                                                                   | 5  |
| X.                | Concepto de invalidez.....                                                                                           | 6  |
| ÚNICO.....        |                                                                                                                      | 6  |
| A.                | Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad .....                                                       | 6  |
| B.                | Análisis de las normas cuestionadas a la luz del derecho de seguridad jurídica y el<br>principio de legalidad .....  | 9  |
| XI.               | Cuestiones relativas a los efectos.....                                                                              | 27 |
| A N E X O S ..... |                                                                                                                      | 28 |



A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

**I. Nombre de la promovente.**

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.**

- A. Congreso del Estado de Aguascalientes.
- B. Gobernadora Constitucional del Estado de Aguascalientes.

**III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.**

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 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 6 de noviembre del año en curso.

**IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:**

- 1º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**V. Derechos fundamentales que se estiman violados:**

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.

**VI. Competencia.**

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los

artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de la disposición precisada en el apartado III del presente ocurso.

## **VII. Oportunidad en la promoción.**

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60<sup>1</sup> de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, las disposiciones cuya inconstitucionalidad se demanda se publicaron en el Periódico Oficial del estado de Aguascalientes el 6 de noviembre de 2023, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del martes 7 del mismo mes al miércoles 6 de diciembre del año en curso. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

## **VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.**

El artículo 105, fracción II, inciso g)<sup>2</sup> de la Constitución Política de los Estados

---

<sup>1</sup> “**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. (...)”

<sup>2</sup> “**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.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

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; (...)”

Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. La facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI,<sup>3</sup> de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

## **IX. Introducción.**

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

---

<sup>3</sup> “**Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: (...)

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 (...).”

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

#### **X. Concepto de invalidez.**

**ÚNICO.** Los diversos 4, fracción XI, 6, fracción V, 20, 21, 22, 23, 24, fracciones VII y XV, 25 excepto la fracción I, 26, 29 y 30 de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes vulneran el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que el Poder Legislativo local no se encuentra constitucionalmente habilitado para legislar cuestiones relativas a la condición o estatus jurídico de las personas extranjeras, las políticas en ese rubro o el sistema migratorio, en términos del artículo 73, fracción XVI, de la Norma Fundamental, ya que ello sólo le corresponde al Congreso de la Unión.

En el presente concepto de invalidez se expondrán los argumentos por los cuales se considera que los preceptos tildados de inconstitucionales de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes causan una transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, en función de que regulan cuestiones relacionadas con el estatus migratorio y el establecimiento de políticas en ese rubro, materia reservada constitucionalmente al Congreso de la Unión.

Para sustentar lo anterior, se abordará, en un primer apartado, el contenido del derecho humano a la seguridad jurídica y su correlativo principio de legalidad, para posteriormente analizar su trasgresión por parte de las normas en combate.

#### **A. Derecho a la seguridad jurídica y principio de legalidad**

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en el artículo 14, en relación con el diverso 16 de la Norma Fundamental, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

En este sentido, estos mandatos constitucionales son prerrogativas fundamentales cuyo contenido esencial radica en “saber a qué atenerse”, por lo que garantizan que toda persona se encuentre protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal, es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

Así, con base en el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden certidumbre jurídica y se encuentren encaminadas a la protección de los derechos de las personas.

Las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, deben asegurar a las personas que la autoridad sujetará sus actuaciones dentro de un marco de atribuciones acotado, para que el aplicador de la norma pueda ejercer su labor sin arbitrariedad alguna y, además, para que el destinatario de esta tenga plena certeza sobre su actuar y situación ante las leyes.

Es así que, de una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, que salvaguardan los principios de legalidad y seguridad jurídica de las personas, se colige que el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotado de manera expresa en la ley, y debe tener como guía en todo momento, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En este orden de ideas, no es posible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades ausentes de un marco normativo habilitante y que acote debidamente su actuación, pues es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autoriza.

Por lo anterior, la actuación de las autoridades debe estar determinada y consignada en el texto de normas que sean acordes con lo previsto en la Norma Suprema, así como con las leyes secundarias que resulten conformes con la misma, de otro modo, se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Apuntado lo anterior, es posible resumir los supuestos en los cuales se ven vulnerados el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica:

- 1) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.
- 2) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- 3) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

No debe perderse de vista que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del Estado mexicano, precisamente cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es sustituido por la arbitrariedad. Es así como el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad constituyen un límite al actuar de todas las autoridades del Estado mexicano. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas, no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

*Defendemos al Pueblo*

En este sentido, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación arbitraria de la ley, siempre guiadas bajo los cauces determinados en la Norma Fundante.

Asimismo, los órganos emisores de las normas no solo deben observar que las personas tengan plena certeza sobre a quién se dirige la disposición, su contenido y

la consecuencia de su incumplimiento, sino también que en todo su actuar se conduzcan de conformidad con los mandatos, límites y facultades que prescribe la Constitución Federal.

Por lo tanto, las disposiciones jurídicas generales que se determinen en un ordenamiento legal deben provenir de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está habilitado para llevar a cabo tal función legislativa.<sup>4</sup> Así, cuando una autoridad —incluso legislativa— carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de las personas, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente.

Ahora bien, en el Estado federal mexicano todo aquello que no esté expresamente concedido por la Constitución General a las autoridades federales, se entiende reservado a los Estado o a la Ciudad de México, según corresponda.

En consecuencia, las entidades federativas, en el ámbito legislativo, pueden emitir normas que regulen todo aquello que no esté expresamente concedido al Congreso de la Unión, pues de lo contrario estarían trasgrediendo el orden constitucional al realizar actos que afectan la esfera jurídica de los gobernados sin estar habilitados para ello, en detrimento del derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.

## **B. Análisis de las normas cuestionadas a la luz del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad**

En el presente apartado se desarrollarán los argumentos que sustentan que el Congreso local se encuentra inhabilitado para regular cuestiones relativas al estatus migratorio de la persona extranjera, o bien, a la política migratoria, específicamente,

*Defendemos al Pueblo*

<sup>4</sup> Lo anterior fue sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir la tesis de jurisprudencia número 226 de la Séptima Época, publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo I, Materia Constitucional, página 269, cuyo rubro y texto se transcriben enseguida: ***FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.*** Este Tribunal Pleno ha establecido que por fundamentación y motivación de un acto legislativo, ***se debe entender la circunstancia de que el Congreso que expide la ley, constitucionalmente esté facultado para ello, ya que estos requisitos, en tratándose de actos legislativos, se satisfacen cuando actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), y cuando las leyes que emite se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación); sin que esto implique que todas y cada una de las disposiciones que integran estos ordenamientos deben ser necesariamente materia de una motivación específica.***

para legislar en la condición migratoria, la implementación de un Registro Estatal de Personas Migrantes y replicar distintas normas de la Ley de Migración. Para demostrar esa afirmación primero se debe traerse a colación el contenido textual de las normas en combate:

*“ARTÍCULO 4.- Para los efectos de esta ley se entenderá por:*

*I. - X (...)*

*XI. Registro: El Registro Estatal de Personas Migrantes; y (...)*”

*“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:*

*I. - IV*

*V. Proporcionar la información que les sea requerida por las autoridades; (...)*”

*“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.”*

*“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:*

*I. - VI. (...)*

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

VIII. – XIV. (...)

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 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:

I. (...)

**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."

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

## **"CAPÍTULO QUINTO**

### **DEL 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."

De las normas transcritas se advierte que el Congreso local legisló esencialmente aspectos relacionados con el estatus migratorio, el Registro Estatal de Personas Migrantes; así las obligaciones y derechos de las y los migrantes, sin embargo, mencionada regulación en algunos casos constituye una réplica del texto de la Ley de Migración e incluso, en un caso en específico significa una restricción.

En ese contexto y en atención al contenido normativo de los dispositivos en combate, es posible identificar tres temas a saber:

- Estatus migratorio;
- Registro Estatal de Personas Migrantes; y
- Réplica del texto de la Ley de Migración.

Teniendo en cuenta dichos temas es posible clasificar los preceptos impugnados; cuya clasificación es posible ilustrar de la siguiente forma:

| Clasificación por temas de las normas impugnadas de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Estatus migratorio                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Registro Estatal de Personas Migrantes                                                                                                            | Réplica o reiteración del texto de la Ley de Migración                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <p><b>ARTÍCULO 6.</b> 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:</p> <p>V. Proporcionar la información que les sea requerida por las autoridades.</p> | <p><b>ARTÍCULO 4.</b> Para los efectos de esta ley se entenderá por:</p> <p><b>XI. Registro:</b> El Registro Estatal de Personas Migrantes; y</p> | <p><b>ARTÍCULO 20.</b> 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.</p> <p>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.</p> <p><b>ARTÍCULO 21.</b> 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.</p> |

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p><b>ARTÍCULO 24.</b> Las personas migrantes y sus familias tendrán los siguientes derechos los cuales son enunciativos mas no limitativos, siendo los siguientes:</p> <p><b>VII.</b> La posibilidad de inscribirse en el Registro Estatal de Personas Migrantes;</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <p><b>ARTÍCULO 22.</b> 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.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|  | <p><b>“CAPÍTULO QUINTO<br/>DEL REGISTRO ESTATAL DE PERSONAS MIGRANTES”</b></p> <p><b>ARTÍCULO 29.-</b> <i>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.</i></p> <p><i>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.”</i></p> | <p><b>ARTÍCULO 23.</b> 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.</p> <p><b>ARTÍCULO 24.</b> Las personas migrantes y sus familias tendrán los siguientes derechos los cuales son enunciativos mas no limitativos, siendo los siguientes:</p> <p><b>XV.</b> Al reconocimiento de su personalidad jurídica, de conformidad con lo dispuesto en la</p> |

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Constitución Federal y en los Tratados y Convenios Internacionales de los cuales sea parte el Estado Mexicano.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | <p><b>ARTÍCULO 25.</b> Las personas migrantes y sus familias tendrán las siguientes obligaciones, los (sic) cuales son enunciativos (sic) mas no limitativos (sic), siendo los (sic) siguientes:</p> <p>II. Cuando se trate de extranjeros con situación migratoria regular, resguardar y custodiar la documentación que acredite su identidad y su situación;</p> <p>III. Mostrar la documentación que acredite su identidad o su situación migratoria regular, cuando les sea requerida por las autoridades migratorias;</p> <p>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</p> <p>V. Los (sic) demás que establezcan esta Ley, la Ley de Migración y otros ordenamientos y disposiciones aplicables.</p> |
|  | <p><b>ARTÍCULO 30.</b> 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</p> | <p><b>ARTÍCULO 26.</b> 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</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

|  |                                                                                   |                                                                                                      |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | voluntario del registro y no condicionante para la prestación de algún beneficio. | Estado mexicano en materia de traslado de reos, así como de cualquier otro que pudiera beneficiarlo. |
|--|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|

A consideración de este Organismo Constitucional es fundamental conocer el diseño normativo de las normas cuestionadas, así como el tema en que inciden, con el objeto de estar en condiciones de determinar la regulación impugnada interfiere con las atribuciones del Congreso de la Unión en materia migratoria.

Con base a lo anterior y en atención al criterio sostenido por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es posible afirmar que los preceptos controvertidos efectivamente constituyen normas **atinentes a la condición, estatus migratorio de la persona extranjera, o bien, a la política migratoria**, por lo que resultan inconstitucionales por vulnerar la competencia exclusiva de la Federación para dictar leyes en materia de emigración e inmigración<sup>5</sup>.

Toda vez que, el Congreso local no se encuentra habilitado para legislar en esa materia, pues ello se encuentra **reservado al Congreso de la Unión por disposición del artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Federal**.

Para evidenciar mencionada premisa, es importante explicar el diseño competencial establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto a la facultad para regular en materia de emigración e inmigración en nuestro país.

Como ya se mencionó el fundamento constitucional que reserva la facultad para legislar en materia de emigración e inmigración se encuentra en el artículo 73, fracción XVI, de nuestra Norma Fundamental, aunado a que ese Máximo Tribunal Constitucional ha delineado su criterio jurisprudencial en los siguientes términos:

#### **i) Facultad reservada al Congreso de la Unión en materia migratoria**

El artículo 73, fracción XVI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>6</sup>, establece que el Congreso de la Unión tendría la facultad exclusiva para

<sup>5</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 68/2021, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 7 de agosto de 2023, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, párr. 34.

<sup>6</sup> “**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

legislar sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, emigración e inmigración, con el objeto de 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 territorio nacional.

Es decir, mencionada facultad exclusiva del Congreso de la Unión tiene como fin regular de manera integral los efectos económicos del fenómeno migratorio o de determinar con certeza quién tiene el carácter de ciudadano mexicano.

Ahora bien, ese Alto Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el contenido y alcance de la facultad exclusiva del Congreso Federal en materia migratoria, en cuya línea jurisprudencial ha determinado tales alcances.

En ese sentido, el Pleno de esa Corte Suprema al resolver la acción de inconstitucionalidad 110/2016<sup>7</sup> sustentó que 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 y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo”**, pues ello corresponde de manera expresa a las autoridades federales.

Lo que significa que 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 exhibir y solicitar documentación e información personal de dichos migrantes”**.

Además, ese Máximo Tribunal Constitucional 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**, toda vez que **“dicha réplica de la normatividad federal genera una distorsión en el sistema, pues la Ley de Migración está dirigida a controlar el acceso y residencia de las personas migrantes”**, por lo que instrumenta

---

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

<sup>7</sup> Véase la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 110/2016 dictada por el Pleno de ese Máximo Tribunal el 15 de enero de 2019, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>8</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 110/2016, *Óp. Cit.*, p. 18.

facultades de verificación en cumplimiento de este fin, en estricto apego a lo dispuesto en los artículos 11 y 16 constitucionales<sup>9</sup>.

Ulteriormente, el Tribunal en Pleno de nuestro país tuvo la oportunidad de examinar el alcance de la facultad exclusiva del Congreso General para legislar en materia de emigración e inmigración, al momento de resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017.

En mencionado precedente, el Máximo Tribunal Constitucional afirmó que el Congreso de la Unión tenga facultades exclusivas para legislar sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, emigración e inmigración, no significa en modo alguno que la legislación que se expida para tal efecto –es decir, la Ley de Migración– sea el único ordenamiento del país con normas jurídicas que apliquen a las personas migrantes. Es innegable que ya por el simple hecho de encontrarse en nuestro país las personas migrantes quedan sujetas también a una gran variedad de normas jurídicas (civiles, mercantiles, penales, administrativas e incluso laborales) que poco o nada tienen que ver con su **estatus migratorio** y, por tanto, que expedir la ley reglamentaria de la fracción XVI del artículo 73 constitucional no agota todas las consecuencias jurídicas que pueden existir para estas personas en nuestro país. Es cierto que el ejercicio de la facultad constitucional referida entraña necesariamente la fijación de derechos y obligaciones para las personas migrantes, pero únicamente en aquellos aspectos relacionados con su situación jurídica en tanto extranjeros. Tal facultad, por tanto, **no implica un monopolio del Congreso de la Unión para regular todos los ámbitos de la vida de una persona migrante en territorio nacional**<sup>10</sup>.

Asimismo, en mencionado precedente se resaltó que el Constituyente Permanente ha justificado esta atribución legislativa en la necesidad de regular de manera integral los efectos económicos del fenómeno migratorio o de determinar con certeza quién tiene el carácter de ciudadano mexicano<sup>11</sup>, pero nunca en función de pretender controlar exhaustivamente cómo cada persona extranjera en lo individual se

---

<sup>9</sup> Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 68/2021, *Óp. Cit.*, párr. 26.

<sup>10</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, dictada por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el 6 de septiembre de 2018, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párr. 317.

<sup>11</sup> Dictamen emitido por la Primera Comisión de Relaciones, presentado el tres de octubre de mil novecientos treinta y tres ante la Cámara de Diputados (origen), que culminó en el Decreto que reforma los artículos 30, 37, 73, fracción XVI y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el dieciocho de enero de mil novecientos treinta y cuatro.

relaciona con la sociedad de la entidad federativa en que se encuentra, ni tampoco para crear un régimen especializado que administre los derechos humanos de los extranjeros. La facultad referida formaba parte del texto original de la Constitución Federal y sólo ha sido reformada una ocasión en mil novecientos treinta y cuatro. En ninguno de estos dos momentos, sin embargo, se manifestó la intención de que el Congreso de la Unión regulara todos los aspectos de la vida de los extranjeros que se internaran en nuestro país. Además de que tal objetivo hubiera sido completamente inconsecuente para fijar la política migratoria en el territorio nacional, el incremento exponencial del flujo migratorio en nuestro país durante el último siglo y la variedad de situaciones históricas y políticas que lo han generado hubieran demostrado rápidamente la futilidad de una legislación que tuviera tal pretensión totalizadora<sup>12</sup>.

Precisando que el artículo 73 constitucional fija una competencia exclusiva en favor de la Federación **esencialmente para dictar la política sobre los flujos internacionales de personas desde y hacia nuestro país, entonces emitir a nivel local normas jurídicas que estén relacionadas con las personas migrantes no es por sí mismo una invasión a la facultad para dictar esa política migratoria**. Ello depende más bien del contenido específico de las normas que se emitan a nivel local<sup>13</sup>.

Bajo dicha línea argumentativa, el Tribunal en Pleno de nuestra Nación consideró que 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, sostuvo, **llevaría a afirmar que sólo la Federación puede generar mecanismos de protección para las personas migrantes**. Lejos de favorecer a estas personas, condicionar derechos humanos debido a su estatus migratorio las dejaría en estado de indefensión. La circunstancia de que la Constitución Federal regule en específico algunos aspectos de ciertos sujetos **no puede llevar a la conclusión de que ninguna otra autoridad puede incidir en la**

---

<sup>12</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, *Óp. Cit.*, párr. 318.

<sup>13</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, *Óp. Cit.*, párr. 319.

**promoción, protección, garantía y respeto de sus derechos humanos, siempre que esté dentro del ámbito de sus competencias.**

Finalmente, el 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.

En suma, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó que 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"**. Por lo tanto, en estos casos no existirá una invasión a las competencias de la Federación.

Con base a dichas consideraciones lo procedente es analizar si las normas impugnadas en el presente medio de control de constitucionalidad invaden efectivamente las facultades exclusivas del Congreso Federal para legislar sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, emigración e inmigración, pues la emisión **a nivel local de normas jurídicas que estén relacionadas con las personas migrantes no es por sí misma una invasión a la facultad para dictar esa política migratoria, ya que ello depende más bien del contenido específico de las normas que se emitan a nivel local.**

## **ii) Análisis de las normas impugnadas a la luz de la competencia constitucional para legislar en materia migratoria**

Una vez explicado que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de emigración e inmigración, ahora corresponde evidenciar que el Congreso del Estado de Aguascalientes extralimitó sus facultades al establecer en la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes aspectos relacionados con el estatus migratorio, la implementación de un Registro Estatal de Personas Migrantes, así como una réplica de distintas disposiciones previstas en la Ley de Migración.

Para develar mencionada premisa, a continuación, se abordarán las consideraciones que sostienen la invalidez de los preceptos reclamados en relación con la temática que regulan.

En ese sentido, en primer término, se destacará que la invalidez del artículo 6, fracción V, de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes regula cuestiones relacionadas con el estatus migratorio.

Lo anterior, porque la norma controvertida prevé establece que las personas migrantes tendrán, entre sus obligaciones y derechos, el proporcionar la información que les sea requerida por las autoridades, regulación que no constituye un mecanismo de protección de las personas migrantes; por el contrario, establece una obligación que deben cumplir dichos sujetos, por lo que mencionado precepto incide en el ámbito exclusivo de la Ley de Migración.

El precepto tildado de inconstitucional guarda *una clara 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 esa Suprema Corte al resolver la ya referida 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*".

En aludido precedente, se concluyó que este tipo de normas se refieren **"a la facultad que tienen las autoridades para verificar la 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 de los Congresos locales para obligar a los migrantes y facultar a las autoridades locales, a exhibir y solicitar documentación e información personal de dichos migrantes, respectivamente"**.

Así, el Congreso de la Unión delimitó cuáles son las obligaciones que tienen las personas extranjeras, precisamente por su condición de migrantes, por lo tanto, es evidente que las entidades federativas carecen de competencia para regular, detallar, abundar o especificar tales cuestiones.

No obstante lo anterior, en el supuesto de que ese Alto Tribunal Constitucional determine que el precepto impugnado resulta una reiteración de lo dispuesto en el

artículo 16, fracción IV, de la Ley de Migración, dicha característica también lleva a la conclusión de que la norma controvertida es inconstitucional.

Pues las legislaturas locales se encuentran 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 Federación.

En ese sentido, es indubitable que el artículo 4, fracción XI, de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, toda vez que el Congreso de esa entidad se encuentra impedido para legislar sobre esa materia, pues en términos de la Constitución General el Congreso de la Unión es el órgano legislativo facultado para ello.

Ahora bien, por lo que respecta a los dispositivos que regulan el **Registro Estatal de Personas Migrantes** – los artículos 4, fracción XI, 24, fracción VII, el Capítulo Quinto “Del Registro Estatal de Personas Migrantes”, que contiene los artículos 29 y 30 de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes – estos devienen inconstitucionales.

Lo anterior, porque el Registro Estatal de Personas Migrantes tiene 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.

Registro que servirá para la reunificación familiar y el análisis del fenómeno migratorio para su futuro estudio y prevención adecuada en Aguascalientes, el cual siempre será voluntario.

No obstante, pese a tener el carácter de voluntario o con fines estadísticos o de estudio, esta Comisión Nacional estima que aludida regulación es inconstitucional, pues en términos de lo sustentado por ese Máximo Tribunal Constitucional en precedentes, **constituye una clara intromisión en la facultad del Congreso prevista en el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Federal.**

Ello, pues si bien es cierto que las entidades federativas pueden emitir leyes que busquen proteger los derechos de los migrantes, **lo cierto es que tales mecanismos**

**de protección no pueden pretextarse para interferir o asumir la política en materia migratoria que corresponde exclusivamente a la Federación<sup>14</sup>.**

Sobre todo, teniendo en cuenta que el artículo 63<sup>15</sup> de la Ley de Migración prevé un Registro Nacional de Extranjeros, integrado por la información relativa a todos aquellos extranjeros que adquieren la condición de *estancia de residente temporal o de residente permanente*.

En ese tenor, es evidente que **la creación de un diverso registro de migrantes por parte del Congreso local**, que además resultaría aplicable 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**. Estimar lo contrario, implicaría permitir una doble regulación en materia de migración, lo cual es incompatible con el artículo 73, fracción XVI, constitucional; además de que 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 perjuicio<sup>16</sup>.

Efectivamente, tal como lo sostuvo ese Alto Tribunal Constitucional en la acción de inconstitucionalidad 68/2021, en materia de emigración e inmigración no existe una facultad concurrente, sino que se trata de una facultad expresa a favor de la Federación y, por ende, **no resulta dable a las entidades federativas inmiscuirse 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**. Mucho menos 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.

---

<sup>14</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 68/2021, *Óp. Cit.*, párr. 97.

<sup>15</sup> “**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.”

<sup>16</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 68/2021, *Óp. Cit.*, párr. 100.

Por ende, no resulta dable que las entidades federativas establezcan la creación de registros locales de personas migrantes. 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<sup>17</sup>.

En esa tesitura, el hecho de que el Congreso local haya previsto que el registro local impugnado sea voluntario no es suficiente 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*.

Por lo que debe declararse la invalidez de los artículos 4, fracción XI, 24, fracción VII, el Capítulo Quinto “Del Registro Estatal de Personas Migrantes”, que contiene los artículos 29 y 30 de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes.

Finalmente, por lo que respecta a las normas impugnadas que se identificaron reiteran el texto de la Ley de Migración, estas deben declararse inválidas, pues tal como se observará en el siguiente cuadro comparativo replican el texto de dicho ordenamiento:

| Normas impugnadas                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Ley de Migración                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>ARTÍCULO 20.</b> 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. | <b>Artículo 8.</b> 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.<br><br>Los migrantes tendrán derecho a recibir cualquier tipo de atención médica, prevista |

<sup>17</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 68/2021, Óp. Cit., párr. 102.

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>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.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | <p>por los sectores público y privado, independientemente de su situación migratoria, conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.</p> <p>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.</p>                                                                  |
| <p><b>ARTÍCULO 21.</b> 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.</p>                                                                                                                                               | <p><b>Artículo 9.</b> Los jueces u oficiales del Registro Civil no podrán negar a los 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, matrimonio, divorcio y muerte</p>                                                                                                                                                  |
| <p><b>ARTÍCULO 22.</b> 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.</p> | <p><b>Artículo 11.</b> En cualquier caso, independientemente de su situación migratoria, los migrantes 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 y demás leyes aplicables.</p>                                                                        |
| <p><b>ARTÍCULO 23.</b> 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</p>                                                                                                                              | <p>Los procedimientos aplicables a niñas, niños y adolescentes migrantes, se regirán por los derechos y principios establecidos en la Constitución, los tratados internacionales, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y demás disposiciones normativas aplicables en la materia. Previo al inicio de dichos procedimientos, se dará aviso inmediato a la Procuraduría de Protección. En todo momento se observará el principio de</p> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 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.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | la no privación de la libertad de niñas, niños y adolescentes por motivos migratorios.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <p><b>ARTÍCULO 24.</b> Las personas migrantes y sus familias tendrán los siguientes derechos los cuales son enunciativos mas no limitativos, siendo los siguientes:</p> <p><b>XV.</b> 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.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | <p><b>Artículo 12.</b> Los migrantes, independientemente de su situación migratoria, tendrán derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <p><b>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:</b></p> <p><b>II. Cuando se trate de extranjeros con situación migratoria regular, resguardar y custodiar la documentación que acredite su identidad y su situación;</b></p> <p><b>III. Mostrar la documentación que acredite su identidad o su situación migratoria regular, cuando les sea requerida por las autoridades migratorias;</b></p> <p><b>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</b></p> <p><b>V. Los (sic) demás que establezcan esta Ley, la Ley de Migración y otros ordenamientos y disposiciones aplicables.</b></p> | <p><b>Artículo 16.</b> Los migrantes deberán cumplir con las siguientes obligaciones:</p> <p><b>I.</b> Cuando se trate de extranjeros con, situación migratoria regular, resguardar y custodiar la documentación que acredite su identidad y su situación.</p> <p><b>II.</b> Mostrar la documentación que acredite su identidad o su situación migratoria regular, cuando les sea requerida por las autoridades migratorias;</p> <p><b>III.</b> Proporcionar la información y datos personales que les sean solicitados por las autoridades competentes, en el ámbito de sus atribuciones, lo anterior sin perjuicio de lo previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y demás disposiciones aplicables en la materia, y</p> <p><b>IV.</b> Las demás obligaciones establecidas en la Constitución, en la presente Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.</p> |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | <p><b>Artículo 14.</b> Cuando el migrante, independientemente de su situación migratoria, no hable o no entienda el idioma</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>ARTÍCULO 26.-</b> 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 mexicano en materia de traslado de reos, así como de cualquier otro que pudiera beneficiarlo.</p> | <p>español, se le nombrará de oficio un traductor o intérprete que tenga conocimiento de su lengua, para facilitar la comunicación.</p> <p>Cuando el migrante sea sordo y sepa leer y escribir, se le interrogará por escrito o por medio de un intérprete. En caso contrario, se designará como intérprete a una persona que pueda entenderlo.</p> <p>En caso de dictarse sentencia condenatoria a un migrante, independientemente de su condición migratoria, las autoridades judiciales estarán obligadas a informarle de los tratados y convenios internacionales suscritos por el Estado mexicano en materia de traslado de reos, así como de cualquier otro que pudiera beneficiarlo.</p> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Como se advierte del cuadro que precede, el Congreso local estableció en los diversos 20, 21, 22, 23, 24, fracción XV, 25 excepto la fracción I, y 26 de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes una reiteración del texto de la Ley de Migración, circunstancia para la que no se encuentra habilitado.

Pues tal como ese Alto Tribunal Constitucional lo ha sostenido, 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 Federación<sup>18</sup>.

Por otra parte, preocupa a esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos el contenido del artículo 20, respecto a la atención de servicios médicos, pues dicho precepto únicamente lo reconoce para aquellos prestados en el sector público,

<sup>18</sup> Cfr. Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 68/2021, *Óp. Cit.*, párr. 46.

cuando la Ley de Migración en su artículo 8, segundo párrafo establece que será tanto del servicio público como privado.

Consecuentemente, por lo que hace al contenido normativo del precepto 20 de la Ley cuestionada, la labor emprendida por el Congreso local no se limitó a una mera reiteración del texto de la Ley de Migración, sino que moduló, limitó o restringió el derecho reconocido en dicho ordenamiento federal, en detrimento de los derechos humanos de las personas migrantes, por lo que deviene en inconstitucional.

En conclusión, los preceptos controvertidos al regular cuestiones relacionadas con el estatus migratorio, la implementación de un Registro Estatal de Personas Migrantes, así como una réplica de distintas disposiciones previstas en la Ley de Migración constituyen una labor legislativa para la cual el Congreso local se encuentra inhabilitado en términos de los dispuesto en el artículo 73, fracción XVI, pues dicha facultad le corresponde al Congreso de la Unión y no así a las entidades federativas.

Por lo tanto, 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 de la Ley para la Protección de los Derechos de las Personas Migrantes del Estado de Aguascalientes al versar sobre una cuestión conferida por la Constitución General a la autoridad legislativa federal exclusivamente devienen inconstitucionales, pues el Congreso local se encuentra inhabilitado para su reglamentación, por lo tanto, transgrede el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica.

#### **XI. Cuestiones relativas a los efectos.**

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad de la disposición impugnada en el presente medio de control constitucional, publicada en el Periódico Oficial del estado de San Luis Potosí el 08 de septiembre de 2022, por lo que se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).
2. Copia simple del medio oficial en el que consta la publicación del ordenamiento impugnado (Anexo dos).
3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

**PRIMERO.** Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**SEGUNDO.** Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

**TERCERO.** Tener por designadas como delegadas y autorizadas a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas a que se hace referencia puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

**CUARTO.** Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

**SEXTO.** En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como del concepto de invalidez planteado en la demanda.

**PROTESTO LO NECESARIO**

**MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA  
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

**LMP**

