

**PODER JUDICIAL**  
**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION**

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 68/2021, así como los Votos Particular y Concurrente del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, Concurrente del señor Ministro Javier Laynez Potisek, y Concurrentes y Particulares de la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf y del señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
68/2021**

**PROMOVENTE: COMISIÓN ESTATAL DE  
LOS DERECHOS HUMANOS DE BAJA  
CALIFORNIA**

**PONENTE: MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN  
SECRETARIO: ISIDRO MUÑOZ ACEVEDO**

**ÍNDICE TEMÁTICO**

	<b>Apartado</b>	<b>Criterio y decisión</b>	<b>Pág.</b>
I.	<b>COMPETENCIA</b>	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	9
II.	<b>PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS</b>	Se advierte que la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California cuestiona la constitucionalidad de lo siguiente: I. En forma genérica y, atento a una cuestión competencial, el Decreto 183 mediante el cual se aprobó la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno; y, II. De manera concreta impugna el contenido de los artículos, 8 fracciones II, en su porción normativa "no acompañados", y III, 11, 21, 23, 24, 27, en su porción normativa "que cuenten con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria", 36, 37 fracciones I, III, V y VII, 39 de la Ley referida.	10
III.	<b>OPORTUNIDAD</b>	El escrito inicial es oportuno. Se desestima la causal de improcedencia en la cual se alega que la demanda se presentó extemporáneamente.	11
IV.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada para ello.	12
V.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>	No existe alguna diversa a la desestimada en el apartado de oportunidad.	13
VI.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b> <b>VI.1. Facultad exclusiva del Congreso de la Unión para dictar leyes sobre emigración e inmigración</b>	Los artículos 21, 23, 24, 27 y 36 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, deben <b>invalidarse</b> . Ello, ya que dichos preceptos <i>inciden en el estatus migratorio o condición jurídica de la persona extranjera, o bien, con las atribuciones de la Federación para establecer políticas en ese rubro</i> y, por ende, invaden la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para dictar leyes en materia de emigración e	14

		<p>inmigración, prevista en el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución de la República.</p> <p>Asimismo, se propone declarar la <b>invalidez por extensión</b> de los siguientes artículos: 5, fracción VIII, 32, fracciones XIII y XVI, y 35 del referido ordenamiento legal –al participar de los mismos vicios de inconstitucionalidad del diverso precepto 36 expresamente impugnado–.</p> <p>Por otra parte, los preceptos 8, fracciones II y III, 11, 37, fracciones I, III, V y VII, y 39 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, <i>se traducen en verdaderos mecanismos de protección de las personas migrantes</i> y, por ende, encuadran dentro del ámbito de competencia legislativa del Congreso demandado.</p> <p>De ahí que esos artículos deben examinarse a la luz del resto de los conceptos de invalidez propuestos.</p>	
	<p><b>VI.2. Deber de las entidades federativas de apegarse a los mecanismos de protección establecidos en la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes</b></p>	<p>Los artículos 37, fracciones I, III, V y VII, y 39 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, <i>no resultan contrarios al Capítulo Décimo Noveno de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.</i></p> <p><i>Ello, ya que, por una parte, es la Ley para la Protección y Defensa de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California, y no así los preceptos 37 y 39 impugnados, la que se encarga de proveer el marco normativo para atender a los principios y bases mínimas establecidas en el Capítulo Décimo Noveno de la Ley General.</i></p> <p>Luego, los artículos 37 y 39 impugnados deben entenderse <i>como débitos complementarios o adicionales</i> a los ya establecidos en la citada legislación local de protección de los derechos de la niñez.</p> <p>Y por otra, porque no se advierte que el legislador local, al prever estos débitos adicionales para las autoridades locales, esté contrariando las bases mínimas o principios establecidos en la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.</p>	51
	<p><b>VI.3. Conformidad del artículo 11 impugnado con la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes que delimiten los delitos federales, así como con lo dispuesto en el artículo 21 constitucional</b></p>	<p>El artículo 11 impugnado no resulta contrario al precepto 73, fracción XXI, inciso a), constitucional, pues la alusión a la atribución de la Fiscalía General del Estado para crear agencias del ministerio público especializadas en delitos cometidos en contra de personas migrantes, <i>en forma alguna implica la creación de agencias del orden federal, sino, precisamente, es atinente a delitos del fuero común en los cuales las personas migrantes tengan la calidad de víctimas.</i></p> <p>Siendo que tal mecanismo de protección o medidas especiales para los migrantes resulta plenamente congruente, pues es claro que estas personas <i>no sólo pueden ser víctimas</i></p>	70

		<p><i>de delitos federales, sino también de delitos del fuero común; de ahí que cobre sentido que, en este último supuesto, el Congreso local haya considerado oportuno contar con agencias especializadas que puedan atender a los migrantes en tanto víctimas de algún delito local –y bajo la concepción de que son un grupo vulnerable–.</i></p> <p><i>Asimismo, resulta infundado que el artículo 11 reclamado sea contrario al diverso 21 de la Constitución General de la República, puesto que no invade alguna facultad o ámbito reservado al Ministerio Público Federal, sino que se limita a establecer la creación de una fiscalía especializada para la atención a delitos locales cometidos contra personas migrantes.</i></p> <p><i>Cabe acotar que el artículo reclamado tampoco dispone que esta fiscalía especializada conocerá de delitos cometidos por migrantes, sino en contra de migrantes. Esto es importante, pues se trata de una unidad especializada dentro del Ministerio Público local enfocada a dar una atención especial a las víctimas del delito.</i></p>	
	<p><b>VI.4. Vulneración al principio de igualdad y no discriminación, atento al contenido del artículo 8, fracción II, de la Ley impugnada.</b></p>	<p>El artículo el artículo 8, fracción II, en su porción normativa que señala "no acompañados", no contraviene el principio de igualdad y no discriminación.</p> <p>Es así, pues el precepto combatido únicamente está haciendo una enunciación <i>ejemplificativa de aquellos supuestos en donde existe una situación de vulnerabilidad interseccional de las personas migrantes.</i> Es decir, <i>la norma es enunciativa no limitativa</i>, lo que por sí mismo es suficiente para <i>desestimar una posible afectación a los derechos de igualdad y no discriminación.</i></p> <p>Luego, si bien el artículo se refiere a niños y adolescentes migrantes "no acompañados", <i>ello en forma alguna implica que no se deba brindar atención a las infancias migrantes que sí estén acompañadas, ni mucho menos que las infancias migrantes únicamente se encontrarán en situación de vulnerabilidad acrecentada cuando no estén acompañadas.</i></p>	74
VII.	<p><b>EFFECTOS</b> <b>Declaratoria de invalidez</b></p>	<p>Se declara <b>la invalidez</b> de los artículos 21, 23, 24, 27 y 36 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California.</p> <p>La declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.</p> <p>Se declara <b>la invalidez por extensión</b> de los artículos 5, fracción VIII, 32, fracciones XIII y XVI, y 35 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja</p>	77

		California. La declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.	
VIII.	<b>DECISIÓN</b>	<p><b>PRIMERO.</b> Es <b>procedente y parcialmente fundada</b> la presente acción de inconstitucionalidad.</p> <p><b>SEGUNDO.</b> Se <b>desestima</b> en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 21, fracción I, de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, expedida mediante el DECRETO No. 183, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno.</p> <p><b>TERCERO.</b> Se reconoce la <b>validez</b> de los artículos 8, fracciones II y III, 11, 37, fracciones I, III, V y VII, y 39 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, expedida mediante el DECRETO No. 183, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno, en atención a lo dispuesto en el apartado VII de esta decisión.</p> <p><b>CUARTO.</b> Se declara la <b>invalidez</b> de los artículos 21, fracciones II y III, 23, 24, párrafo primero, en su porción normativa 'residentes temporales o permanentes', 27, acápite, en su porción normativa 'que cuenten con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria', y 36 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, expedida mediante el DECRETO No. 183, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno, conforme a lo expuesto en el apartado VII de esta determinación.</p> <p><b>QUINTO.</b> Se declara la <b>invalidez, por extensión</b>, de los artículos 5, fracción VIII, 32, fracciones XIII y XVI, y 35 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, expedida mediante el DECRETO No. 183, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno, en términos del apartado VIII de esta ejecutoria.</p> <p><b>SEXTO.</b> Las declaratorias de invalidez surtirán sus <b>efectos</b> a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Baja California, tal como se precisa en el apartado VIII de esta sentencia.</p> <p><b>SÉPTIMO.</b> <b>Publíquese</b> esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.</p>	82

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD  
68/2021****PROMOVENTE: COMISIÓN ESTATAL DE  
LOS DERECHOS HUMANOS DE BAJA  
CALIFORNIA**

VISTO BUENO

MINISTRO

**PONENTE: MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

COTEJÓ

**SECRETARIO: ISIDRO MUÑOZ ACEVEDO**

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

**SENTENCIA**

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 68/2021, promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California contra el Decreto 183, por el cual se aprueba la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno.

**ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA**

1. **Demanda.** Por escrito presentado el veinte de marzo de dos mil veintiuno en la Oficina de Correos de México y recibida el trece de abril siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Miguel Ángel Mora Marrufo, en su carácter de Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California, promovió acción de inconstitucionalidad en la que demandó la invalidez:

- 1) En forma genérica y por una cuestión de competencia, del Decreto 183 mediante el cual se aprueba la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de esta entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno.

- 2) De forma concreta, los artículos 8, fracciones II y III, 11, 21, 23, 24, 27, en su porción normativa "*que cuenten con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria*", 36, 37, fracciones I, III, V y VII, 39, de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, publicada mediante Decreto 183 en el Periódico Oficial del Gobierno de esta entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno.

2. **Conceptos de invalidez.** La parte promovente considera transgredidos los artículos 1, 4, 6, Apartado A, fracción II, 11, 14, 16, 73, fracciones XVI y XXIX-P, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 11, 19, 22 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 6, 7, 24 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2, 3, 20 y 22 de la Convención sobre los Derechos del Niño; a partir de considerar, en esencia, que:

- ✦ **Invasión de competencia.** La Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, transgrede lo dispuesto por la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución Federal, conforme al cual, es competencia exclusiva del Congreso de la Unión dictar leyes sobre emigración e inmigración, de manera que, de acuerdo con el sistema federal de competencias previsto en el artículo 124 de la Norma Fundamental, las entidades federativas quedan impedidas para legislar en esta materia; sin embargo, los Estados quedan obligados a proteger a todas las personas, sean nacionales o extranjeras, en todos y cada uno de los aspectos que son inherentes e indispensables a su dignidad como seres humanos.

En el caso, con independencia del nombre adoptado, la ley cuestionada legisla en materia de migración al definir a la autoridad migratoria, prever un registro estatal de migrantes, presentar planes de restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes ante el Instituto Nacional de Migración para el otorgamiento de asilo político, reconocimiento de condición de refugiado, protección y representación consular, aspectos correspondientes a la situación jurídica de las personas migrantes.

- ✦ **Derechos de las niñas, niños y adolescentes migrantes.** El artículo 8, fracción II, en su porción normativa "no acompañados" contraviene el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño, en atención al principio de igualdad y no discriminación, en tanto prevé brindar atención adecuada a las personas migrantes que, por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de vulnerabilidad como son las niñas, niños y adolescentes migrantes "no acompañados", entre otros, excluyendo esos posibles beneficios cuando se encuentren acompañados, sin que existan razones objetivas que justifiquen el trato diferenciado.
- ✦ **Invasión de competencia en tipos penales.** El artículo 11, permite a la Fiscalía General del Estado crear agencias del ministerio público especializadas en delitos cometidos en contra de personas migrantes, transgrediendo con ello lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Carta Magna, que establece que es facultad del Congreso de la Unión expedir leyes generales que establezcan los tipos penales en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.  

Lo anterior porque si bien todas las personas, con independencia de su lugar de origen, son susceptibles de ser víctimas de delitos, las personas migrantes por su propia condición de vulnerabilidad están expuestas en mayor medida a sufrir la comisión de esos tipos penales.
- ✦ De ahí que si bien, la disposición combatida no refiere de manera expresa los delitos, tampoco delimita si son los correspondientes al fuero común o federal; por el contrario, establece como elemento determinante para el tipo penal, la condición de persona migrante, lo cual infiere que las autoridades locales conozcan de delitos del orden federal; y en ese sentido, la Fiscalía General de la República cuenta con la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes, a cargo de la Fiscalía Especializada en materia de Derechos Humanos, la cual investiga los actos cometidos contra personas migrantes.
- ✦ **Invasión de competencia del Ministerio Público.** Aunado a ello, el cuestionado numeral 11, vulnera el artículo 21 constitucional, dado que el Congreso local legisla aspectos de la estructura organizacional del Ministerio Público en una ley materia de migración, lo cual incide en la competencia de la autoridad ministerial en la investigación de los delitos.
- ✦ **Obligaciones de las personas migrantes y registro.** Los artículos 21 y 36 de la ley cuestionada, se erigen como obligaciones extraordinarias por el hecho de ser personas migrantes, diferenciándolas de los demás que no coinciden con su estatus migratorio y que transitan en el territorio de la entidad; vulnerando el principio de seguridad jurídica, además de los derechos a la intimidad, protección contra las injerencias arbitrarias o ilegales, así como detenciones arbitrarias y la protección de datos personales.
- ✦ **Seguridad Jurídica.** El artículo 21 impone a las personas migrantes y a sus familiares, la obligación de respetar derechos humanos reconocidos en la Constitución y leyes vigentes en el Estado, así como proporcionar la información que les sea requerida por parte de las autoridades según la normativa correspondiente, sin dar certidumbre sobre cuáles son esas autoridades competentes para requerir información, y a qué normatividad se refieren los actos de verificación; lo cual origina una falta de certeza jurídica en los particulares dado que la porción normativa no delimitó el margen de actuación del Estado, precisando a los operadores jurídicos.  

Al efecto, señala el accionante, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de la recomendación general 13/2006 sobre la práctica de verificaciones migratorias ilegales, ha descrito que en la integración de sus expedientes de queja, ha observado que en reiteradas ocasiones, los extranjeros que ingresan al territorio nacional o que se encuentran en tránsito dentro del mismo, son sujetos a actos de verificación de su situación jurídica migratoria por autoridades federales, estatales o municipales sin contar con facultades para ello y sin cumplir con las formalidades y procedimientos establecidos en la legislación aplicable.
- ✦ Entonces, la autoridad del Estado de Baja California, al verificar el cumplimiento de las obligaciones precisadas en el invocado artículo 21, queda imposibilitada para fundar su competencia, pues el nombre exacto se omite en el artículo que se impugna.

- ✦ **Afectación al derecho humano a la intimidad.** A su vez, el referido artículo 21, implica proporcionar datos personales, siendo que éstos se encuentran comprendidos en el ámbito de carácter personal e íntimo de las personas, sin señalar el uso y destino específicos que se le dará a esta información y tampoco prevé la protección de los datos proporcionados.
- ✦ **Violación al derecho de protección contra injerencias arbitrarias o ilegales y detenciones arbitrarias.** Por otra parte, el propio ordinal 21 autoriza y facilita las injerencias arbitrarias o ilegales detenciones en tanto no observa los requisitos previstos por el artículo 16 constitucional.
- ✦ **Derecho a la protección de datos personales.** En oposición a los artículos 6, apartado A, fracción II y 16, segundo párrafo, de la Constitución Federal, los artículos 21, fracción II y 36 combatidos, establecen que las personas migrantes deben proporcionar datos personales que les sean solicitados por las autoridades en el ámbito de sus atribuciones.

Manifiesta que los artículos 23 y 24 de la citada ley, coartan el derecho humano a la igualdad y no discriminación, dado que disponen que solo las personas mexicanas y extranjeras que acrediten tener un estatus migratorio regular podrán preservar la unidad familiar, así como adopciones para el mejoramiento de la calidad de vida en el estado, lo cual condiciona y limita el goce de derechos a los extranjeros irregulares.

- ✦ Aunado a lo anterior, aduce la inconstitucionalidad del artículo 27, párrafo primero, de la ley analizada, en su porción normativa "que cuente con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria". Dicho precepto, impide de forma injustificada que las personas migrantes, independientemente de su calidad migratoria, accedan a una actividad productiva, lícita y remunerada que les permita tener una vida digna y satisfacer sus necesidades básicas, transgrediendo el principio de igualdad y no discriminación; además, invade el ámbito competencial del Congreso de la Unión para legislar sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general, dispuesto en el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Federal.

El señalado artículo establece que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de Baja California promoverá el derecho al trabajo y empleo de los migrantes que cuenten con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria, lo que genera incertidumbre jurídica con respecto a la población que no cuenta con dicha regularización y que por su estatus migratorio se encuentra en condiciones de vulnerabilidad, lo que transgrede el derecho al trabajo.

- ✦ Finalmente arguye que los artículos 37 y 39 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, transgreden los derechos de las niñas, niños y adolescentes migrantes, toda vez que pretenden normar un procedimiento ya previsto en el Capítulo Décimo Noveno de la Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes, aunado a que lo regulan de forma deficiente, tal es el caso de que no plasman con claridad la intervención y potestades que a su favor ostenta la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, y en su defecto, se privilegia la actuación del Instituto Nacional de Migración.
3. **Admisión y trámite.** El diecinueve de abril de dos mil veintiuno, el Ministro Presidente tuvo por presentada la demanda y la registró con el número de expediente 68/2021; asimismo, en el acto designó al Ministro Alberto Pérez Dayán como Ministro instructor del procedimiento.
  4. Por acuerdo de veintinueve de abril de la misma anualidad, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad de mérito y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California a fin de que rindieran sus respectivos informes y les requirió a fin de que remitieran copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas y del periódico oficial donde se publicaron aquéllas, respectivamente; asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde y, a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, con la finalidad de que, en su caso, manifestara lo que a su esfera competencial convenga.
  5. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Baja California:** Por escrito enviado electrónicamente, el tres de junio de dos mil veintiuno, en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Eva Gricelda Rodríguez y María Luisa Villalobos Ávila, en su carácter de Presidenta y Secretaria, respectivamente, de la Mesa Directiva de la XXIII Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Baja California, contestaron la demanda de acción de inconstitucionalidad, en los siguientes términos:

- ✦ La demanda se presentó extemporáneamente, dado que el Decreto 183, se aprobó en Sesión Ordinaria de la XXIII Legislatura del Congreso del Estado de dieciocho de diciembre de dos mil veinte, y no se promovió el medio de control constitucional en el plazo de treinta días.
- ✦ No existe invasión de competencias, dado que el Congreso de la Unión tiene la facultad de legislar en materia de migración respecto a la condición jurídica de las personas migrantes o inmigrantes, sin embargo, no limita a las entidades federativas a reconocer derechos humanos a las personas que circulan en la entidad, por lo cual la ley impugnada no vulnera el artículo 73, fracción XVI, de la Carta Magna.
- ✦ El Congreso estatal es un órgano constitucionalmente facultado para emitir normas o decretos sin ser indispensable expresar la fundamentación y motivación de sus actos legislativos, dado que la Constitución Federal establece el procedimiento para elaborar leyes, y no impone la exigencia de explicar y fundamentar los motivos que cada uno de los órganos que intervinieron en ese proceso tuvieron para la creación, aprobación y expedición de la norma o decreto; por lo cual, la ley combatida no atenta contra los principios de legalidad y seguridad jurídica.
- ✦ Por otra parte, son varias las entidades federativas que han legislado en materia de migración, cuya finalidad es proteger los derechos humanos de las personas migrantes e inmigrantes.
- ✦ Las fracciones II y III del artículo 8 de la ley cuestionada no transgreden el principio de igualdad, dado que en la propia ley existe un respeto y reconocimiento de derechos humanos, estableciendo que tratándose de niños, niñas y adolescentes migrantes, la protección y respeto de los derechos humanos deberá ser preponderante para todas las autoridades del Estado y Municipios, ya sea cuando se encuentren acompañados o no, además de disponer que cuando requieran servicios para su protección, las autoridades estatales y municipales tendrán la obligación de ponerlos de manera inmediata, bajo la protección y custodia del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia. La finalidad de este ordenamiento es robustecer y ampliar la protección de los derechos de las personas migrantes, por lo que no se está excluyendo a las niñas, niños y adolescentes acompañados, toda vez que tratándose de personas migrantes en cualquier grupo vulnerable, la ley combatida las protegerá sin distinción alguna.
- ✦ Por ello se puede inferir de manera tácita que la intención del legislador fue proteger a todos los migrantes en situación de vulnerabilidad, como también podrían ser los niños, niñas y adolescentes acompañados.
- ✦ Además, en determinadas circunstancias pueden existir tratos diferenciados en razón de situaciones objetivas, concretas y particulares, por lo que la demandante debió establecer y precisar cuáles son las desigualdades que implican el trato diferenciado y discriminatorio.
- ✦ La creación del Ministerio Público en materia de migración no transgrede el texto constitucional, dado que no incide en la investigación de delitos del orden federal; se busca una coadyuvancia con la autoridad migratoria en la protección y defensa de los derechos de los migrantes. Además, la legislación vigente contempla que, en los presupuestos de egresos del Estado y los municipios, se deben incluir partidas presupuestarias encaminadas a implementar programas de atención a las personas migrantes.
- ✦ Por otra parte, los artículos 21 y 36 impugnados, no vulneran la Norma Fundamental, dado que los migrantes tendrán la obligación de proporcionar información cuando les sea requerida por la autoridad, siendo que ésta, contrario a lo que expone la demandante, sí se encuentra establecida en la ley, dado que se implementa el Registro Estatal de Migrantes, el cual estará a cargo de la Subsecretaría de Asuntos Fronterizos, misma que tiene por objeto la inscripción de información por parte de migrantes con respecto a su nombre, procedencia, domicilio en su lugar de origen y en general, de todos aquellos datos que pudieran facilitar su ubicación o la de su familia. A su vez, la información es registrada en la base de datos de estadística y referencia que la autoridad migratoria recolecta; solo sirve de fuente de consulta en la implementación de políticas públicas por lo que no menoscaba el derecho a la intimidad de protección de datos personales.
- ✦ El artículo 21, fracción II, de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, no vulnera el derecho a la protección contra injerencias y detenciones arbitrarias o ilegales, toda vez que el requerir información no

implica una detención, aunado a que en la ley impugnada existe un capítulo de los Derechos y las Obligaciones de las Personas Migrantes, en el que se garantiza el ejercicio de los derechos y libertades de los extranjeros reconocidos en la Constitución, en los Tratados y Convenios Internacionales, entre estos derechos se encuentra el recibir protección en caso de detención arbitraria, persecución y hostigamiento.

- ✦ El artículo 23 impugnado, señala que tienen derecho a la preservación de la unidad familiar las y los mexicanos y extranjeros residentes temporales o permanentes, sin hacer distinción, contrario a lo aducido por la demandante al referir que solo las personas mexicanas y extranjeras que acrediten tener un estatus migratorio regular podrán preservar la unidad familiar, por lo que se basa en una premisa falsa.
  - ✦ La interpretación que realiza la promovente de los artículos 23 y 24 de la ley impugnada, es errónea, dado que no se menciona a los extranjeros irregulares; siendo extranjeros que residan en el Estado, sin importar su estatus, podrán ser afectos a derechos, pues se establece que todos tienen derecho a ser tratados sin discriminación alguna.
  - ✦ A su vez, el artículo 27 cuestionado, es constitucional, dado que en todo empleo se busca contar con cierta documentación que sirva como antecedente, recomendación o asentamiento, para ser contratado, por lo que fue necesario por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Estado implementar un permiso que instituya el derecho a la seguridad social, sin embargo, el no contar con el permiso de trabajo, no impide al migrante tener derecho a un trabajo digno y remunerado.
  - ✦ Los artículos 37 y 39, segundo párrafo, de la ley impugnada, no transgreden los derechos de legalidad y seguridad jurídica, toda vez que el Congreso estatal puede velar por la regulación legislativa para los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes que transitan por el Estado de Baja California; aunque corresponde al Congreso de la Unión legislar respecto a ese sector, éste asentará las bases para que las demás entidades federativas legislen en la materia, en los términos señalados por la norma general respectiva. Además, dentro de la ley cuestionada, se observa en todo momento el principio de interés superior de la niñez y los estándares internacionales en la materia.
6. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California.** Mediante escrito depositado el uno de junio de dos mil veintiuno, en el Servicio Postal Mexicano, Amador Rodríguez Lozano, en su calidad de Secretario General de Gobierno del Estado de Baja California, y en representación del Poder Ejecutivo local, dio contestación a la demanda de acción de inconstitucionalidad, refiriendo, en esencia, que el Congreso estatal respetó el ámbito de competencias del Congreso de la Unión, dado que solamente reguló la manera en que las autoridades estatales coadyugarán con la autoridad migratoria, ejerciendo así su libertad configurativa y apegándose a lo establecido, sobre el tema, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
7. Es decir, si bien existe la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de migración, esto debe entenderse en cuanto a la situación jurídica de los migrantes e inmigrantes, pero no impide que una entidad federativa amplíe o reconozca derechos humanos a las personas que transitan por su respectivo territorio; en esa tesitura, el Congreso local puede válidamente emitir normas generales relativas al fortalecimiento de los derechos humanos, tal y como se hizo con la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California.
8. **Cierre de la instrucción.** En acuerdo de veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno, una vez concluido el plazo de cinco días otorgado a las partes para formular sus alegatos, sin que se hubiesen presentado, ni pedimento presentado por la Fiscalía General de la República, el Ministro Instructor ordenó el cierre de instrucción en la acción de inconstitucionalidad en la que se actúa, quedando en condiciones para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

#### I. COMPETENCIA

9. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>1</sup>; 10, fracción I, de

<sup>1</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:  
[...]"

la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>2</sup>, así como en el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General 1/2023<sup>3</sup>, toda vez que se plantea la posible contradicción entre una norma de carácter estatal y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

10. Del análisis integral de la demanda de invalidez, se advierte que la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California cuestiona la constitucionalidad de lo siguiente:
  - I. En forma genérica y, atento a una cuestión competencial, el Decreto 183 mediante el cual se aprobó la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno, y
  - II. De manera concreta impugna el contenido de los artículos, 8 fracciones II, en su porción normativa “no acompañados”, y III,11, 21, 23, 24, 27 en su porción normativa “que cuenten con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria”, 36, 37 fracciones I, III, V y VII, 39 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, publicada mediante Decreto 183 en el Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno.

## III. OPORTUNIDAD

11. Conforme al artículo 60, párrafo primero de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.
12. En este caso **la acción es oportuna**, toda vez que el Decreto impugnado fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno. En ese sentido, el término para la promoción de la demanda transcurrió del veinte de febrero de dos mil veintiuno **al veintiuno de marzo de dos mil veintiuno**. Por tanto, si el escrito respectivo fue presentado ante la Oficina de Correos de México de Tijuana, Baja California, **el veinte de marzo de dos mil veintiuno**, y toda vez que se advierte que su principal dirección de contacto se encuentra en esa ciudad, donde fue depositada la demanda. Por ello, a pesar de no haber sido depositada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino en una oficina de Correos de México en el lugar de residencia de la accionante, como admite la ley, su presentación es oportuna.
13. Lo anterior, dado que el artículo 8 de la ley reglamentaria de la materia<sup>4</sup>, el cual establece la posibilidad de que las partes puedan presentar sus escritos dentro de los plazos legales a través de las oficinas de correos del lugar de su residencia, mediante pieza certificada con acuse de recibo, y de la página oficial de la Comisión accionante se advierte que su principal dirección de contacto se encuentra en la ciudad de Tijuana, donde fue depositada la demanda<sup>5</sup>.

---

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; (...)."

<sup>2</sup> "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

(...)"

<sup>3</sup> " SEGUNDO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

...

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención;

(...)"

<sup>4</sup> "Artículo 8. Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. En estos casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes."

<sup>5</sup> <https://derechoshumanosbc.org/contacto-2/>

14. En esa lógica, **debe desestimarse la causal de improcedencia** que hizo valer el Congreso del Estado de Baja California al rendir su informe, relativa a que **la demanda fue presentada de manera extemporánea** y por tanto se está ante actos consentidos.
15. Pues como quedó evidenciado, la demanda sí se presentó en tiempo, debiéndose tomar para el cómputo del inicio del plazo previsto en el artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General de la República, **la fecha en la que fue publicado el Decreto impugnado y no** —como lo pretende el Congreso del Estado de Baja California— **la de la sesión en la cual fue aprobada la normativa impugnada** por parte del órgano legislativo respectivo.

#### IV. LEGITIMACIÓN

16. La demanda fue promovida por la **Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California**, órgano facultado para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes expedidas por la legislatura de dicha entidad federativa, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución General y en los tratados internacionales de los que México sea parte, en términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución<sup>6</sup>.
17. Asimismo, el escrito respectivo fue signado por **Miguel Ángel Mora Marrufo**, en su carácter de **Presidente** de la citada Comisión, lo cual acreditó con la copia certificada del **nombramiento expedido por el Poder Legislativo del Estado de Baja California** para el periodo comprendido del diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve al diecinueve de septiembre de dos mil veintitrés; y de conformidad con lo previsto en el artículo 16, fracción I, de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California, que otorga al presidente la representación legal del organismo garante en la entidad.
18. En consecuencia, al ser la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California un órgano legitimado para ejercer la acción de inconstitucionalidad y habiéndose promovido por quien cuenta con facultades para representar a dicho órgano, debe reconocerse la legitimación en este medio de control constitucional.

#### V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESSEIMIENTO

19. Las partes no hicieron valer causal de improcedencia ni motivo de sobreseimiento diverso al desestimado en el considerando III de la presente sentencia. Asimismo, este Pleno no advierte de oficio que se actualice alguna, por lo que procede a realizar el estudio de fondo.

#### VI. ESTUDIO DE FONDO

20. De los antecedentes narrados, se advierte que los problemas constitucionales que debe resolver esta Suprema Corte consisten en determinar si:
  - I. El Decreto impugnado es violatorio del artículo 73, fracción XVI, de la Constitución General de la República, ya que *viola la facultad exclusiva del Congreso para dictar leyes en materia de emigración e inmigración*.
  - II. Los artículos 37, fracciones I, III, V y VII, y 39 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, transgreden los derechos de las niñas, niños y adolescentes migrantes, toda vez que *pretenden normar un procedimiento ya previsto en el Capítulo Décimo Noveno de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*.
  - III. El artículo 11 de la Ley impugnada es contrario al precepto 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General de la República, relativo a la facultad del Congreso de la Unión, para *expedir leyes que delimiten los delitos federales; así como el diverso 21 del mismo ordenamiento en relación con la estructura de organización del Ministerio Público*.

<sup>6</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.

[...]

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;

[...]

- IV. Los artículos 8, fracción II, 23, 24 y 27 de la Ley combatida son *contrarios al principio de igualdad y no discriminación*.
- V. Los artículos 21 y 36 de la Ley impugnada transgreden los principios de *seguridad jurídica, derecho a la protección contra las injerencias y detenciones arbitrarias, así como la protección de los datos personales*.
21. **VI.1. Facultad exclusiva del Congreso de la Unión para dictar leyes sobre emigración e inmigración.** La Comisión accionante sostiene en su primer concepto de invalidez que la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, *transgrede la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de migración, pues las entidades federativas quedan impedidas para legislar respecto de esta materia*. Máxime cuando la ley impugnada pretende regular cuestiones atinentes a definir a la autoridad migratoria, prever un registro estatal de migrantes, reconocimiento de condición de refugiado, protección y representación consular.
22. A juicio de esta Corte Constitucional, resulta **parcialmente fundado** el concepto de invalidez acabado de sintetizar y, para establecer las razones de ello, en principio, se desarrollará la línea jurisprudencial que este Tribunal ha sentado respecto a la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia migratoria y, posteriormente, a la luz de tales precedentes, se determinarán las razones por las cuales, si bien no es dable declarar la invalidez del Decreto impugnado, lo cierto es que **sí deben invalidarse los preceptos 21, fracciones II y III, 23, 24, 27 y 36** de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, al invadir la competencia exclusiva de la Federación para dictar leyes en materia de emigración e inmigración.
23. **VI.1.1. Jurisprudencia sobre la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para dictar leyes sobre emigración e inmigración.** Esta Corte ya se ha pronunciado sobre el contenido y alcance de la facultad del Congreso de la Unión prevista en el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Federal, para dictar leyes en materia de **"emigración e inmigración"**.
24. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 110/2016<sup>7</sup>, el Pleno de este Tribunal sostuvo que, de una interpretación de los preceptos 73, fracción XVI, y 124 de la Constitución Federal, se colige 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.
25. Esto es, 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"**.
26. Asimismo, se determinó que esta prohibición regulatoria debe extenderse incluso en aquellos casos cuando las legislaturas de las entidades federativas *únicamente pretendan reiterar las obligaciones previstas en la Ley de Migración*, 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 facultades de verificación en cumplimiento de este fin, en estricto apego a lo dispuesto en los artículos 11 y 16 constitucionales.
27. Posteriormente, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017<sup>8</sup>, este Tribunal Pleno volvió a examinar el alcance de la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de emigración e inmigración.
28. Al respecto, aclaró lo siguiente:
- "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**

<sup>7</sup> Sesión correspondiente al día quince de enero de dos mil diecinueve. Unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

<sup>8</sup> Correspondiente a la sesión del seis de septiembre de dos mil dieciocho. Mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de la sección VI, relativa al estudio, en su apartado B, denominado "IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON INVASIÓN DE COMPETENCIAS", subapartado 5), denominado "*Derechos de migrantes*", consistente en reconocer la validez del artículo 11, apartado I, de la Constitución Política de la Ciudad de México. El señor Ministro Medina Mora I. votó en contra.

**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.**

Tan es así, 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, **pero nunca en función de pretender controlar exhaustivamente cómo cada persona extranjera en lo individual se 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.

La pregunta central aquí, por tanto, no es si [el Congreso local] puede establecer normas aplicables a las personas migrantes, **sino si las consecuencias que el precepto local [...] establece invaden las facultades exclusivas del Congreso de la Unión para legislar sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, emigración e inmigración.** Si, como recién se explicó, 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.**

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

29. Luego, con base en estas precisiones, el Pleno consideró que es válido que las entidades federativas –en ese caso, la Ciudad de México– 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”.**
30. Una interpretación en sentido contrario, sostuvo esta Corte, **“llevaría a afirmar que sólo la Federación puede generar mecanismos de protección para las personas migrantes”.** Lejos de favorecer a estas personas, condicionar derechos humanos en razón de su estatus migratorio

- las dejaría en estado de indefensión. La circunstancia de que la Constitución Federal regule en específico algunos aspectos de ciertos sujetos **"no puede llevarnos a concluir que ninguna otra autoridad puede incidir en la promoción, protección, garantía y respecto de sus derechos humanos, siempre que esté dentro del ámbito de sus competencias"**.
31. 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.
32. En suma, esta Corte consideró 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.
33. **VI.1.2. Violación a la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de emigración e inmigración.** Como se advierte de los precedentes relatados, la facultad del Congreso de la Unión para dictar leyes en materia de emigración e inmigración *no puede entenderse como una prohibición absoluta para que las entidades federativas puedan legislar en cuestiones que incidan en las personas migrantes*. Por ende, para establecer si las normas locales invaden tal competencia federal este Tribunal ha considerado la necesidad *de distinguir dos tipos de categorías normativas*:
- I. Las normas que **regulan o inciden en el estatus migratorio o condición jurídica de la persona extranjera, o bien, en las atribuciones de la Federación para establecer políticas en ese rubro** –como lo son los flujos internacionales de personas desde y hacia nuestro país–.
  - II. Las normas que **atañen al débito de las autoridades locales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes** –lo que esta Corte ha denominado como "mecanismos de protección para las personas migrantes"–.
34. En ese sentido, **cuando el precepto local cuestionado encuadre en la primera de las categorías normativas referidas** –esto es, las atinentes a la condición, estatus migratorio de la persona extranjera, o bien, a la política migratoria– **resultará inconstitucional por vulnerar la competencia exclusiva de la Federación para dictar leyes en materia de emigración e inmigración**. En cambio, si la norma local únicamente se ubica en la segunda categoría –es decir, en los llamados mecanismos de protección de las personas migrantes–, será acorde al ámbito competencial de las entidades federativas, respecto al deber de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos.
35. De tal suerte que el criterio de competencia en esta materia *no es meramente nominal o relacional* –esto es, que la legislación aluda o se relacione con las obligaciones y derechos de las personas migrantes–, *sino verdaderamente funcional* –es decir, siempre se deberá examinar la norma concreta para determinar cuál es la función que tiene encomendada–.
36. En esa lógica, como primera conclusión, este Pleno estima que, contrario a lo considerado por la Comisión accionante, resulta **infundado** el primer concepto de invalidez en el cual aduce que **el Decreto combatido es inconstitucional, en sí y por sí mismo, al legislar sobre la materia de migración, la cual es de competencia exclusiva del Congreso de la Unión**.
37. Ello, ya que, contrario a lo argumentado por la accionante, este Tribunal considera necesario reiterar que la facultad prevista en el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución de la República, **no puede entenderse como un monopolio del Congreso de la Unión para regular todos los ámbitos de la vida de una persona migrante en territorio nacional**. De ahí que **no existe una imposibilidad absoluta de que los Congresos locales puedan dictar leyes que atañen a las personas migrantes**.
38. Luego, atento a la línea jurisprudencial de este Tribunal, lo procedente es *examinar, en lo individual*, las normas concretamente impugnadas por la Comisión accionante, a efecto de determinar si éstas prevén mecanismos de protección de las personas migrantes o, en realidad, *pretenden regular el estatus migratorio, condición jurídica de los extranjeros o, en general, aspectos*

*relativos a la política migratoria*; pues será esa distinción lo que permitirá determinar a esta Corte si el legislador local invadió o no la competencia exclusiva de la Federación para dictar leyes en materia de emigración e inmigración.

39. Como se razonará enseguida, los preceptos combatidos por la Comisión demandante pueden agruparse de la manera siguiente:
- I. Por una parte, los artículos 21, 23, 24, 27 y 36 los cuales **inciden en el estatus migratorio o condición jurídica de la persona extranjera, o bien, con las atribuciones de la Federación para establecer políticas en ese rubro** y, por ende, que deben declararse **inconstitucionales**, al invadir la facultad exclusiva del Congreso de la Unión, prevista en el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución de la República; y
  - II. Por otra, los preceptos 8, fracciones II y III, 11, 37, fracciones I, III, V y VII, y 39 que no se relacionan con tales materias, **sino que se traducen en verdaderos mecanismos de protección de las personas migrantes** y, por ende, que encuadran dentro del ámbito de competencia legislativa del Congreso demandado.
40. **VI.1.2.1. Preceptos que invaden la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de emigración e inmigración.** En principio, debe declararse la invalidez del precepto 21 que señala:
- Artículo 21.- Las personas migrantes y sus familias tendrán las siguientes obligaciones**, según corresponda:
- I. Respetar la Constitución Política del Estado, las leyes y reglamentos estatales y locales que de ella emanan, así como cualquier disposición legal vigente en el Estado de Baja California;
  - II. Proporcionar la información que les sea requerida por las autoridades según la normatividad correspondiente, y
  - III. Los demás que establezcan esta Ley, la Ley de Migración y otros ordenamientos y disposiciones aplicables.
41. De la simple lectura que se realiza de la citada norma se advierte que el legislador local *no está regulando o estableciendo algún mecanismo de protección de las personas migrantes* –como sería reconocer a éstas como un grupo vulnerable que requiere un nivel de protección especial, o indicar a las autoridades locales que tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes en el ámbito de sus competencias–. Por el contrario, al establecer, de forma genérica, **cuáles son las obligaciones que deben cumplir las personas migrantes y sus familias, la norma incide en un ámbito exclusivo de la Ley de Migración.**
42. Tan es así que la fracción II del precepto 21 impugnado, que establece la obligación de las personas migrantes y sus familias de "**proporcionar la información que les sea requerida por las autoridades según la normatividad correspondiente**", 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 esta 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**".
43. En dicho precedente, el Pleno de este Tribunal dejó en claro 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**".
44. Asimismo, este Tribunal considera que la invalidez del precepto combatido **no se reduce a la fracción II referida** –simplemente, este es el enunciado normativo cuya inconstitucionalidad resulta más clara ante lo ya determinado por esta Corte en la referida acción de inconstitucionalidad 110/2016–, **sino que debe comprender la totalidad de su contenido normativo.** Ello, pues al

establecer las obligaciones genéricas que tienen las personas migrantes y sus familias, **dicho dispositivo local incide directamente en lo previsto por el precepto 16 de la Ley de Migración** que establece:

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

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

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

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

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

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

46. Sin perjuicio de lo anterior y, aun en el caso de que se pudiera estimar que la fracción III<sup>9</sup> del precepto 21 impugnado no hace *sino reiterar* lo dispuesto por el legislador federal en la fracción IV<sup>10</sup> del citado artículo 16 de la Ley de Migración, debe recordarse que es criterio de este Tribunal Constitucional que **las autoridades locales están impedidas para replicar las normas de la Ley de Migración que, precisamente, incidan en la condición o estatus jurídico de las personas extranjeras, las políticas en ese rubro o el sistema migratorio**, ya que tales cuestiones resultan de competencia exclusiva de la Federación.

47. En efecto, tal y como lo sostuvo el Pleno de esta Corte en la ya referida acción de inconstitucionalidad 110/2016:

“A pesar de que el Congreso [...] argumente, en su informe que **el sentido de la norma impugnada no es facultar a las autoridades del Estado [...] para exigir el cumplimiento de las obligaciones [de las personas migrantes], sino que sólo se reconocen las obligaciones previstas en la legislación federal [Ley de Migración], en realidad dicha réplica de la normatividad federal genera una distorsión en el sistema**”.

48. Atento a lo hasta aquí expuesto, se concluye que **las fracciones II y III del artículo 21 impugnado debe ser invalidadas** al vulnerar la esfera de competencia del Congreso de la Unión para dictar leyes en materia de emigración e inmigración. Los términos y efectos de tal invalidez serán precisados en el considerando VII de la presente sentencia.

49. Cabe destacar que el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo 21, fracción I, de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

50. Precisado lo anterior, esta Corte estima que también debe **invalidarse** el artículo 23 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, el cual señala:

**Artículo 23.-** Las y los mexicanos y extranjeros **residentes temporales o permanentes** en el estado de Baja California, **tienen el derecho a la preservación de la unidad familiar.**

51. La razón de invalidar este precepto radica en el hecho de que, si bien podría entenderse como una norma que tiende a la *protección, respeto o garantía del derecho a la preservación de la unidad familiar de las personas migrantes*, **lo cierto es que, al restringir, limitar o condicionar este derecho a que las personas extranjeras cuenten con una determinada condición o estatus**

<sup>9</sup> III. Los demás que establezcan esta Ley, la Ley de Migración y otros ordenamientos y disposiciones aplicables.

<sup>10</sup> IV. Las demás obligaciones establecidas en la Constitución, en la presente Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.

**migratorio –en este caso, de residentes temporales o permanentes– el Congreso local está invadiendo la competencia de la Federación para dictar leyes en materia de emigración e inmigración.**

52. Como se ha razonado, una cosa es que las entidades federativas puedan implementar en sus leyes mecanismos de protección de las personas migrantes; reiterar que todas las autoridades locales tienen la obligación de respetar, proteger, promover y garantizar sus derechos humanos o, bien, reconocer su particular situación de vulnerabilidad y discriminación –y, por ende, actuar en consecuencia– **y otra muy distinta es que puedan modular, limitar, restringir o condicionar los derechos humanos de las personas migrantes, precisamente, derivado del tipo de estatus o condición migratoria que detenten.**
53. Para este Tribunal, la determinación de la incidencia, impacto o alcance normativo que puedan tener los visados, permisos, autorizaciones u otros documentos que expidan las autoridades migratorias, por lo que hace al goce y ejercicio de los derechos de las personas extranjeras, **es una de las cuestiones que naturalmente atañen a la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para dictar leyes en materia de emigración e inmigración. Por ende, debe ser la Ley de Migración la que se encargue de precisar este tipo de exigencias o modulaciones.**
54. Tan es así que los artículos 2 y 10 de la Ley de Migración ya se ocupan, *de prever, precisamente, cuáles son las condicionantes para el ejercicio del derecho a la preservación de la unidad familiar, atento al tipo de condición migratoria que detente la persona extranjera:*

**Artículo 2. La política migratoria** del Estado Mexicano es el conjunto de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos determinados que con fundamento en los principios generales y demás preceptos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados y convenios internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte y la presente Ley, se plasman en el Reglamento, normas secundarias, diversos programas y acciones concretas para atender el fenómeno migratorio de México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.

**Son principios en los que debe sustentarse la política migratoria** del Estado mexicano los siguientes:

[...]

**Unidad familiar** e interés superior de la niña, niño y adolescente, como criterio prioritario de internación **y estancia de extranjeros para la residencia temporal o permanente en México**, junto con las necesidades laborales y las causas humanitarias, en tanto que la unidad familiar es un elemento sustantivo para la conformación de un sano y productivo tejido social de las comunidades de extranjeros en el país.

**Artículo 10.** El Estado mexicano garantizará a los migrantes que **pretendan ingresar de forma regular al país o que residan en territorio nacional con situación migratoria regular**, así como a aquéllos **que pretendan regularizar su situación migratoria en el país, el derecho a la preservación de la unidad familiar.**

55. Como se aprecia de lo anterior, el Congreso de la Unión *contempló tanto como principio –en el artículo 2–, como derecho –artículo 10–, a la preservación de la unidad familiar.* Sin embargo, atento a la política migratoria que le corresponde establecer, **este derecho-principio se encuentra sujeto a modulaciones en el Estado Mexicano, ya que por disposición expresa de la Ley de Migración, tal derecho se encuentra relacionado a la obtención de alguna de las siguientes condiciones o estatus migratorios:**
- I. Que *pretendan ingresar de forma regular* al país o *que residan –en forma temporal o permanente– en territorio nacional con situación migratoria regular;*
  - II. O bien, que *pretendan regularizar su situación migratoria* en el país.
56. Lo anterior se refuerza en el Reglamento de la Ley de Migración –es necesario recordar que, conforme al artículo 2 de tal ley, la política migratoria, entre otros instrumentos jurídicos, se plasma en el reglamento, normas secundarias, diversos programas y acciones concretas *para atender el fenómeno migratorio de México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes–, el cual señala lo siguiente:*

#### DE LA UNIDAD FAMILIAR

**Artículo 111.** Los mexicanos **y las personas extranjeras residentes temporales o permanentes en el territorio nacional**, así como **los solicitantes de visa de residente temporal o permanente**, tienen derecho a la preservación de la unidad familiar.

Para efecto de garantizar el derecho señalado en el párrafo anterior, **podrán solicitar la expedición de una visa e ingresar al territorio nacional** con las personas que a continuación se señalan, **o bien, solicitar su ingreso de manera posterior.**

I. Los mexicanos tienen derecho a solicitar el ingreso de:

[...]

**II. Las personas extranjeras residentes permanentes en el territorio nacional o solicitantes de residencia permanente** tienen derecho a solicitar el ingreso de:

a) Padre o madre;

b) Cónyuge;

c) Concubinario o concubina, o figura equivalente;

d) Hijos del residente permanente y los hijos del cónyuge, o concubinario o concubina o figura equivalente, siempre y cuando sean niñas, niños o adolescentes y no hayan contraído matrimonio, o bien, que sean mayores de edad, pero se encuentren en estado de interdicción y estén bajo su representación legal, y

e) Hermanos, siempre y cuando sean niñas, niños o adolescentes que no hayan contraído matrimonio y estén bajo su representación legal, o bien, que sean mayores de edad, pero que se encuentren en estado de interdicción y estén bajo su representación legal.

**III. Las personas extranjeras residentes permanentes en el territorio nacional por reconocimiento de la condición de refugiado pueden solicitar ante el Instituto la autorización de visa** a favor de las personas reconocidas por derivación de conformidad con lo dispuesto en la legislación en la materia, y

**IV. Las personas extranjeras residentes temporales en el territorio nacional o solicitantes de residencia temporal** tienen derecho a solicitar el ingreso de:

a) Padre o madre;

b) Cónyuge;

c) Concubinario o concubina, o figura equivalente, y

d) Hijos del residente temporal y los hijos del cónyuge concubinario o concubina o figura equivalente, siempre y cuando sean niñas, niños o adolescentes que no hayan contraído matrimonio y que estén bajo su representación legal, o bien, que sean mayores de edad, pero se encuentren en estado de interdicción y estén bajo su representación legal.

En ningún caso, se podrá solicitar el ingreso por el derecho a la preservación de unidad familiar, de más de un cónyuge, concubinario o concubina o figura equivalente, aunque la legislación de otro país lo permita.

**Artículo 112.** Los solicitantes **de visa de residente temporal, de residente temporal estudiante o de residente permanente que deseen ingresar al territorio nacional a sus familiares**, en términos de la Ley, deberán acreditar solvencia económica suficiente para la manutención de cada uno de ellos durante su estancia en el territorio nacional, de conformidad con los lineamientos que al efecto expida la Secretaría en conjunto con la Secretaría de Relaciones Exteriores y que serán publicados en el Diario Oficial de la Federación.

Todos los miembros de la familia deben acudir a la entrevista consular. En el caso de menores de edad, la entrevista se realizará con las personas que ejerzan la patria potestad o la tutela.

**Únicamente podrá expedirse visa a los familiares, cuando el solicitante titular obtenga visa de residente temporal, de residente temporal estudiante o de residente permanente.**

En caso de presentar pasaporte familiar, la visa debe expedirse por cada uno de los familiares.

**Artículo 113.** Los mexicanos y las personas extranjeras titulares de una tarjeta de residente temporal, de residente temporal estudiante o de residente permanente, **podrán solicitar directamente en la oficina consular la visa correspondiente para sus familiares.**

En estos casos, se deberá acreditar:

I. Vínculo familiar en los supuestos previstos en la Ley;

II. Titularidad de una tarjeta válida y vigente que acredite residencia en el territorio nacional, en el caso de personas extranjeras, o

III. Nacionalidad en términos de lo previsto en la ley de la materia, en el caso de mexicanos.

La solicitud de una visa por unidad familiar en la oficina consular aplica para el mexicano o el residente temporal o permanente que se encuentra fuera del territorio nacional y acompaña a su familiar al momento de presentar la solicitud correspondiente. En caso contrario, la solicitud de visa deberá tramitarse ante el Instituto por la persona extranjera residente o por el mexicano, según corresponda.

57. Como se aprecia de lo anterior, **en el ejercicio de la fijación de la política migratoria, el Congreso de la Unión consideró necesario establecer ciertas modulaciones o restricciones al ejercicio del derecho a la preservación de la unidad familiar de las personas extranjeras.** En concreto, precisó que este derecho estará sujeto a que la persona migrante: **(I)** cuente *con la condición de residente temporal, de residente temporal estudiante o de residente permanente*, o bien, **(II)** sea un *solicitante de visa de residente temporal o permanente*.
58. Si bien esta Corte no puede prejuzgar ni examinar la regularidad constitucional de estas modulaciones, limitaciones o restricciones al derecho a la preservación de la unidad familiar de las personas extranjeras, previstas en la Ley de Migración y su Reglamento –ya que esto excede a la materia de la presente acción de inconstitucionalidad–lo cierto es que, **a partir de estos principios de la política migratoria, es claro que resulta inconstitucional el precepto 23 impugnado.**
59. Es así, pues como se ha señalado, si bien podría entenderse, en un primer momento, como una norma que tiende al reconocimiento y respeto, protección, promoción y garantía del derecho a la preservación de la unidad familiar de las personas migrantes –esto es, como un mecanismo de protección de las personas migrantes, lo cual es acorde a las competencias legislativas de las entidades federativas–, lo cierto es que **al restringir, limitar o condicionar este derecho a que las personas extranjeras cuenten con la condición o status migratorio de residentes temporales o permanentes, irrumpe en la política migratoria que al respecto ha establecido el Congreso de la Unión.**
60. Máxime que, como se ha expuesto, conforme a los preceptos 2 y 10 de la Ley de Migración, **no sólo los residentes temporales o permanentes cuentan con este derecho familiar** –como erróneamente lo pretende acotar el artículo impugnado–, **sino también aquellas personas extranjeras que pretendan ingresar al país de manera regular o bien pretendan regularizar su situación migratoria, es decir, las personas solicitantes de visa de residente temporal o permanente.**
61. En ese sentido, la posibilidad de que las entidades federativas puedan establecer mecanismos de protección de las personas migrantes y, por ende, instauren débitos a todas las autoridades locales para respetar, proteger, promover y garantizar sus derechos humanos, **en forma alguna puede ser pretextada o tergiversada para asumir la diversa facultad de poner limitaciones o modulaciones a los derechos de las personas extranjeras, precisamente, derivado de su estatus migratorio; mucho menos para contrariar o crear restricciones adicionales o distintas a las ya previstas por el Congreso de la Unión, en uso de las facultades que le confiere el precepto 73, fracción XVI, de la Constitución de la República.**
62. Atento a lo anterior, **en tanto estas restricciones o limitaciones a los derechos de las personas extranjeras, por su condición o estatus migratorio, es una cuestión que compete exclusivamente a la Federación,** lo procedente es declarar **la invalidez** del artículo 23, en los términos y para los efectos previstos en el considerando VII de la presente ejecutoria.
63. Igual consideración debe tenerse respecto del primer párrafo del artículo 24 impugnado, el cual prevé lo siguiente:
- Artículo 24.-** Las autoridades estatales y municipales están obligadas a brindar las facilidades y atender los casos de cambios de estado civil, domicilio o lugar de trabajo **de las y los extranjeros residentes temporales o permanentes** en el estado de Baja California, en los términos de la legislación aplicable.

64. Como se aprecia de la anterior cita, si bien este precepto jurídico establece la obligación de las autoridades estatales y municipales del Estado de Baja California, en el ámbito de sus competencias, *de brindar las facilidades y atender los casos de cambios de estado civil, domicilio o lugar de trabajo* de las personas extranjeras –lo cual en principio se relaciona con las obligaciones de las autoridades locales de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos de las personas migrantes–, lo cierto es que **condiciona este débito estatal a que las personas migrantes cuenten con la condición de residentes temporales o permanentes.**
65. En ese sentido, se reitera que una cosa es que las entidades federativas puedan implementar en sus leyes mecanismos de protección de las personas migrantes; reiterar que todas las autoridades locales tienen la obligación de respetar, proteger, promover y garantizar sus derechos humanos o, bien, reconocer su particular situación de vulnerabilidad y discriminación –y, por ende, actuar en consecuencia– *y otra muy distinta es que puedan modular, limitar, restringir o condicionar los derechos humanos de las personas migrantes, precisamente, atento a su estatus o condición migratoria.*
66. Por ende, **es la Ley de Migración la que debe encargarse de precisar este tipo de exigencias o modulaciones para el ejercicio de los derechos de las personas extranjeras, atento al tipo de condición o estatus migratorio con el que cuenten.** Tan es así que este ordenamiento federal *ya reguló lo relativo al acceso al servicio público del registro civil por parte de las personas migrantes*, pues al respecto señala en su artículo 9 lo siguiente:
- Artículo 9. 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.
67. Como se aprecia de lo anterior, la Ley de Migración es clara y expresa en establecer que las personas extranjeras, **con independencia de su situación migratoria, cuentan con el derecho de exigir de los jueces u oficiales del registro civil la autorización de los actos del estado civil, así como la expedición de actas de nacimiento, reconocimiento, hijos, matrimonio, divorcio y muerte.**
68. Luego, si conforme a la legislación federal, **la condición o estatus migratorio no constituye condicionante alguna para que las personas extranjeras puedan solicitar autorizaciones del estado civil, es evidente entonces que el Congreso local no puede establecer como condición, restricción o limitante para ello, que las personas migrantes deban contar con el estatus de residentes temporales o permanentes.** Como se ha explicado, este tipo de cuestiones atañen inherentemente a la facultad de la Federación de dictar leyes en materia de emigración e inmigración.
69. Por tal razón, se reitera que la implementación de mecanismos de protección de las personas migrantes, por parte de los Congresos locales, *en forma alguna puede ser pretextado por las autoridades locales para establecer limitaciones o modulaciones a los derechos de las personas migrantes; mucho menos para contrariar o crear restricciones diversas a las establecidas por el Congreso de la Unión*, en uso de las facultades que le confiere el precepto 73, fracción XVI, de la Constitución de la República.
70. Se insiste, **compete exclusivamente al Congreso de la Unión decretar la forma en que la condición o estatus migratorio, en su caso, incidirá en el ejercicio de los derechos de las personas extranjeras.** En ese sentido, procede declarar la **invalidez** del artículo 24 en la porción normativa que señala: **"residentes temporales o permanentes"**, en los términos y efectos que serán precisados en el considerando VII de la presente sentencia.
71. Por otra parte, también debe declararse la **invalidez** del diverso precepto 27 impugnado que señala:

**Artículo 27.-** La Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Estado promoverá el derecho al trabajo y empleo de las personas migrantes **que cuenten con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria**, en igualdad de oportunidades y equidad, que les otorgue certeza en su desarrollo personal, social y laboral. Para tal efecto, realizará las siguientes acciones:

I. Prohibir cualquier tipo de discriminación por motivo de su condición migratoria, origen étnico o nacional en la selección, contratación, remuneración, tipo de empleo, reinserción, continuidad, capacitación, liquidación laboral, promoción profesional y asegurar condiciones de trabajo accesibles, seguras y saludables;

- II. Diseñar, ejecutar, evaluar y promover políticas públicas para la inclusión laboral de las personas migrantes atendiendo a su clasificación, en el sector público o privado, que protejan la capacitación, empleo, contratación y derechos sindicales, en su caso;
- III. Elaborar e instrumentar el programa estatal de trabajo y empleo para las personas migrantes, que comprenda la capacitación, acceso a bolsas de trabajo públicas o privadas, centros de trabajo protegido, talleres, asistencia técnica y formación vocacional o profesional;
- IV. Diseñar programas de reinserción laboral de las y los migrantes. certificando sus habilidades y conocimientos, facilitándoles el trámite de los documentos que acrediten su identidad,
- V. Las demás que dispongan otros ordenamientos.
72. La razón de invalidar este precepto radica en el hecho de que, si bien podría entenderse como una norma que tiende a la protección, respeto o garantía *del derecho humano al trabajo de las personas migrantes*, lo cierto es que, **al restringir, limitar o condicionar este derecho humano a que la persona migrante cuente con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria, el Congreso local irrumpe en las políticas de migración que corresponde establecer, exclusivamente, al Congreso de la Unión.**
73. Justamente, **la determinación de las condiciones en que puede ejercerse el derecho al trabajo de las personas migrantes, forma parte inherente de las políticas migratorias que corresponde regular al Congreso de la Unión.** Por ende, debe ser la Ley de Migración la que se encargue, exclusivamente, de precisar este tipo de exigencias o modulaciones.
74. Y si bien podría pensarse que la norma local, al aludir a que la persona migrante cuente con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria –para exigir de la autoridad laboral local que tome las medidas necesarias para promover la contratación de personas migrantes, prohibir cualquier tipo de discriminación en materia laboral y, en general, tutelar sus derechos laborales–, **no hace sino observar las disposiciones previstas en la Ley de Migración, lo cierto es que no es así.**
75. En primer lugar, **porque no existe un enunciado normativo en toda la Ley de Migración, que se asemeje a la redacción del precepto 27 impugnado.** Lo que existe, más bien, es *un entramado complejo de regulaciones que inciden en la posibilidad de que las personas migrantes puedan realizar alguna actividad remunerada.*
76. En efecto, en el artículo 40<sup>11</sup> de la Ley de Migración se establecen los *diversos tipos de visas* conforme a las cuales los extranjeros puedan ingresar al país. Con independencia de sus particularidades, dicho precepto señala que **"ninguna de las visas otorga el permiso para trabajar a cambio de una remuneración, a menos que sea explícitamente referido en dicho documento".**

<sup>11</sup> Artículo 40. Los extranjeros que pretendan ingresar al país deben presentar alguno de los siguientes tipos de visa, válidamente expedidas y vigentes:

I. Visa de visitante sin permiso para realizar actividades remuneradas, que autoriza al extranjero para presentarse en cualquier lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar su ingreso a territorio nacional, con el objeto de permanecer por un tiempo ininterrumpido no mayor a ciento ochenta días, contados a partir de la fecha de entrada.

II. Visa de visitante con permiso para realizar actividades remuneradas, que autoriza al extranjero para presentarse en cualquier lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar su ingreso a territorio nacional, con el objeto de permanecer por un tiempo ininterrumpido no mayor a ciento ochenta días, contados a partir de la fecha de entrada y realizar actividades remuneradas.

III. Visa de visitante para realizar trámites de adopción, que autoriza al extranjero vinculado con un proceso de adopción en los Estados Unidos Mexicanos, a presentarse en cualquier lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar su ingreso a territorio nacional, con el objeto de permanecer en el país hasta en tanto se dicte la resolución ejecutoriada y, en su caso, se inscriba en el Registro Civil la nueva acta del niño, niña o adolescente adoptado, así como se expida el pasaporte respectivo y todos los trámites necesarios para garantizar la salida del niño, niña o adolescente del país. La expedición de esta autorización, sólo procederá respecto de ciudadanos de países con los que los Estados Unidos Mexicanos hayan suscrito algún convenio en la materia.

IV. Visa de residencia temporal, que autoriza al extranjero para presentarse en cualquier lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar su ingreso a territorio nacional, con el objeto de permanecer por un tiempo no mayor a cuatro años.

V. Visa de residente temporal estudiante, que autoriza al extranjero para presentarse en cualquier lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar su ingreso a territorio nacional, con el objeto de permanecer por el tiempo que duren los cursos, estudios, proyectos de investigación o formación que acredite que se llevarán a cabo en instituciones educativas pertenecientes al sistema educativo nacional, y realizar actividades remuneradas conforme a lo dispuesto por la fracción VIII del artículo 52 de esta Ley.

VI. Visa de residencia permanente, que autoriza al extranjero para presentarse en cualquier lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar su ingreso a territorio nacional, con el objeto de permanecer de manera indefinida.

Los criterios para emitir visas serán establecidos en el Reglamento y los lineamientos serán determinados en conjunto por la Secretaría y la Secretaría de Relaciones Exteriores, privilegiando una gestión migratoria congruente que otorgue facilidades en la expedición de visas a fin de favorecer los flujos migratorios ordenados y regulares privilegiando la dignidad de los migrantes.

Ninguna de las visas otorga el permiso para trabajar a cambio de una remuneración, a menos que sea explícitamente referido en dicho documento.

La visa acredita requisitos para una condición de estancia y autoriza al extranjero para presentarse en cualquier lugar destinado al tránsito internacional de personas y solicitar su ingreso al país en dicha condición de estancia, sin perjuicio de que posteriormente obtenga una tarjeta de residencia.

77. Aunado al establecimiento de visados que expresamente permitan a la persona extranjera trabajar a cambio de una remuneración, es importante tener en cuenta que la propia Ley de Migración **reconoce la posibilidad de conceder permisos o autorizaciones para que los extranjeros puedan realizar actividades remuneradas** –a pesar de que no cuenten con la condición de visitante con permiso para realizar actividades remuneradas; visitante trabajador fronterizo o residente permanente–. Tal es el caso de los extranjeros que tengan el estatus migratorio de *residente temporal* o *residente temporal estudiante*, en términos del precepto 52, fracciones VII y VIII<sup>12</sup>, de tal ordenamiento legal.
78. En efecto, conforme a las citadas fracciones normativas, los extranjeros que cuenten con la condición de *residente temporal* cuentan con **"la posibilidad de obtener un permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país, sujeto a una oferta de empleo"**. En el caso de que el residente temporal cuente con una oferta de empleo, **"se le otorgará permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país, en la actividad relacionada con dicha oferta de empleo"**.
79. Asimismo, aquellos que tengan el estatus de *residente temporal estudiante* podrán obtener **"permiso para realizar actividades remuneradas"**, siempre y cuando se trate de estudios de nivel superior, posgrado e investigación. Siendo que, la autorización para realizar actividades remuneradas **"se otorgará por el Instituto [Nacional de Migración] cuando exista carta de conformidad de la institución educativa correspondiente y estará sujeta a una oferta de trabajo en actividades relacionadas con la materia de sus estudios"**.
80. Como se aprecia de lo anterior, la posibilidad de que las personas extranjeras titulares de la condición de *estancia de residente temporal* o de *residente temporal estudiante* obtengan un permiso de trabajo, se encuentra sujeto a que previamente exista una **"oferta de trabajo de persona física o moral en la que se indique actividad a realizar, temporalidad requerida, lugar de trabajo y los datos de la constancia de inscripción del empleador"**, y se desahogue el procedimiento y requisitos establecidos en el artículo 165 del Reglamento de la Ley de Migración<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Artículo 52. Los extranjeros podrán permanecer en el territorio nacional en las condiciones de estancia de visitante, residente temporal y residente permanente, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, de conformidad con lo siguiente:

[...]

VII. RESIDENTE TEMPORAL. Autoriza al extranjero para permanecer en el país por un tiempo no mayor a cuatro años, con la posibilidad de obtener un permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país, sujeto a una oferta de empleo con derecho a entrar y salir del territorio nacional cuantas veces lo desee y con derecho a la preservación de la unidad familiar por lo que podrá ingresar con o solicitar posteriormente la internación de las personas que se señalan a continuación, quienes podrán residir regularmente en territorio nacional por el tiempo que dure el permiso del residente temporal:

[...]

En el caso de que el residente temporal cuente con una oferta de empleo, se le otorgará permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país, en la actividad relacionada con dicha oferta de empleo.

[...]

VIII. RESIDENTE TEMPORAL ESTUDIANTE. Autoriza al extranjero para permanecer en el territorio nacional por el tiempo que duren los cursos, estudios, proyectos de investigación o formación que acredite que va a realizar en instituciones educativas pertenecientes al sistema educativo nacional, hasta la obtención del certificado, constancia, diploma, título o grado académico correspondiente, con derecho a entrar y salir del territorio nacional cuantas veces lo desee, con permiso para realizar actividades remuneradas cuando se trate de estudios de nivel superior, posgrado e investigación.

La autorización de estancia de los estudiantes está sujeta a la presentación por parte del extranjero de la carta de invitación o de aceptación de la institución educativa correspondiente y deberá renovarse anualmente, para lo cual el extranjero acreditará que subsisten las condiciones requeridas para la expedición de la autorización inicial. La autorización para realizar actividades remuneradas se otorgará por el Instituto cuando exista carta de conformidad de la institución educativa correspondiente y estará sujeta a una oferta de trabajo en actividades relacionadas con la materia de sus estudios. El residente temporal estudiante tendrá derecho a entrar y salir del territorio nacional cuantas veces lo desee y contará también con el derecho a la preservación de la unidad familiar, por lo que podrá ingresar con o solicitar posteriormente el ingreso de las personas que se señalan en la fracción anterior.

<sup>13</sup> Artículo 165. El residente temporal podrá obtener permiso de trabajo conforme al procedimiento y requisitos que se indican a continuación:

I. El solicitante deberá presentar los siguientes documentos:

- Documento migratorio vigente que acredite su condición de estancia;
- Si presenta solicitud de trámite a través de un apoderado, deberá adjuntar el documento en el que conste el poder otorgado e identificación oficial vigente del apoderado;
- Comprobante del pago de derechos que corresponda de conformidad con la Ley Federal de Derechos;
- Si es residente temporal estudiante, carta de conformidad de la institución educativa correspondiente;
- Oferta de trabajo de persona física o moral en la que se indique actividad a realizar, temporalidad requerida, lugar de trabajo y los datos de la constancia de inscripción del empleador;
- En caso de actividades independientes, deberá adjuntar escrito bajo protesta de decir verdad en el que manifieste la ocupación a la que se dedicará y el lugar en el que desarrollará las actividades propias de su ocupación, debiendo adjuntar en su caso, comprobante de la inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes, y
- En el caso de mayores de catorce y menores de dieciocho años de edad, adicionalmente deberán exhibir los permisos o autorizaciones previstos en la normativa laboral.

II. La autoridad migratoria podrá realizar visita de verificación, a fin de confirmar la oferta de empleo y la existencia del empleador;

81. En ese sentido, las exigencias o modulaciones a los derechos laborales de las personas migrantes, **previstas en el artículo 27 impugnado, no se comporta con el andamiaje jurídico previsto en la Ley de Migración respecto a la posibilidad de que las personas extranjeras puedan realizar actividades remuneradas.**
82. Pues mientras el precepto combatido *condiciona, entre otras cuestiones, el débito estatal de promover empleo de las personas migrantes a que éstas cuenten con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria*, la Ley de Migración permite inteligir, al menos en el caso de personas extranjeras titulares de la condición de estancia de residente temporal o de residente temporal estudiante, que **la promoción de su contratación estaría justificada aun sin tal autorización para realizar actividades remuneradas, pues precisamente, se requiere que se extienda una oferta de trabajo para poder solicitar y en su caso obtener el permiso para laborar.**
83. Luego, es en estos supuestos cuando resultaría congruente o realmente útil que la autoridad competente promoviese que se emplearan o contrataran a personas migrantes con la referida condición migratoria, *pues de obtenerse una oferta de trabajo, derivado de dicha promoción*, tales personas extranjeras estarían en aptitud de ejercer su derecho a solicitar y, en su caso, obtener un permiso de trabajo de la autoridad migratoria.
84. En suma, **no se promueve la contratación de migrantes en condición de residente temporal o residente temporal estudiante, cuando éstos ya cuenten con la autorización de trabajo de la autoridad migratoria, sino, precisamente, para que puedan obtener tal permiso laboral, mediante la emisión de alguna oferta de trabajo en su favor.**
85. A mayor abundamiento, esta Corte Constitucional advierte que, fuera de estos supuestos, **también existen y subsisten débitos para las autoridades mexicanas de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos laborales de las personas migrantes, con entera independencia de su condición o situación migratoria** –es decir, aun sin contar con el permiso de las autoridades migratorias para realizar actividades remuneradas, o el visado que las autorice para ello–.
86. En efecto, al emitir la opinión consultiva OC-18/03 de diecisiete de septiembre de dos mil tres, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que el Estado y los particulares en un Estado, no están obligados a brindar trabajo a los migrantes indocumentados. Sin embargo, **"si los migrantes indocumentados son contratados para trabajar, inmediatamente se convierten en titulares de los derechos laborales que corresponden a los trabajadores, sin que exista posibilidad de discriminación por su situación irregular"**<sup>14</sup>. La Corte razonó lo siguiente:

Los derechos laborales surgen necesariamente de la condición de trabajador, entendida ésta en su sentido más amplio. **Toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada, adquiere inmediatamente la condición de trabajador y, consecuentemente, los derechos inherentes a dicha condición.** El derecho del trabajo, sea regulado a nivel nacional o internacional, es un ordenamiento tutelar de los trabajadores, es decir, regula los derechos y obligaciones del empleado y del empleador, independientemente de cualquier otra consideración de carácter económico o social. **Una persona que ingresa a un Estado y entabla relaciones laborales, adquiere sus derechos humanos laborales en ese Estado de empleo, independientemente de su situación migratoria, puesto que el respeto y garantía del goce y ejercicio de esos derechos deben realizarse sin discriminación alguna.**

III. La autoridad migratoria, previa verificación del cumplimiento de los requisitos aplicables y de las listas de control migratorio, emitirá la resolución que corresponda.

a) En caso de resolución positiva, deberá emitirse un nuevo documento migratorio que indique que la persona extranjera cuenta con permiso de trabajo, o

b) En caso de resolución negativa, la autoridad migratoria emitirá resolución debidamente fundada y motivada, y devolverá a la persona extranjera el documento migratorio si todavía se encuentra vigente para que continúe con su condición de estancia.

Si el documento migratorio ya no se encuentra vigente y la persona extranjera no promovió en tiempo la renovación del mismo, se le otorgará un plazo no mayor a treinta días ni menor a veinte días naturales para salir del territorio nacional, solicitar la regularización de su situación migratoria o interponer los medios de defensa que resulten procedentes.

<sup>14</sup> CoIDH. Opinión consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos. párr. 136.

De este modo, **la calidad migratoria de una persona no puede constituir, de manera alguna, una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos, entre ellos los de carácter laboral. El migrante, al asumir una relación de trabajo, adquiere derechos por ser trabajador, que deben ser reconocidos y garantizados, independientemente de su situación regular o irregular**<sup>15</sup>.

87. Asimismo, debe tenerse en cuenta que el artículo 25 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, señala:

**Artículo 25**

1. Los trabajadores migratorios gozarán de un trato que no sea menos favorable que el que reciben los nacionales del Estado de empleo en lo tocante a remuneración y de:

a) Otras condiciones de trabajo, es decir, horas extraordinarias, horario de trabajo, descanso semanal, vacaciones pagadas, seguridad, salud, fin de la relación de empleo y cualesquiera otras condiciones de trabajo que, conforme a la legislación y la práctica nacionales, estén comprendidas en este término;

b) Otras condiciones de empleo, es decir, edad mínima de empleo, restricción del trabajo a domicilio y cualesquiera otros asuntos que, conforme a la legislación y la práctica nacionales, se consideren condiciones de empleo.

2. No será legal menoscabar en los contratos privados de empleo el principio de igualdad de trato que se menciona en el párrafo 1 del presente artículo.

3. Los Estados Partes **adoptarán todas las medidas adecuadas para asegurar que los trabajadores migratorios no sean privados de ninguno de los derechos derivados de este principio a causa de irregularidades en su permanencia o empleo.** En particular, los empleadores **no quedarán exentos de ninguna obligación jurídica ni contractual, ni sus obligaciones se verán limitadas en forma alguna a causa de cualquiera de esas irregularidades.**

88. Como se aprecia de los anteriores estándares internacionales en materia laboral, **la condición o estatus migratorio irregular, no es una excusa o pretexto para permitir que los patrones puedan restringir o privar al trabajador de sus derechos laborales y, consecuentemente, las autoridades deben proteger los derechos de estas personas extranjeras y actuar en consecuencia.**

89. Esta cuestión no es extraña a la Ley de Migración. Ello, pues, por una parte, en su precepto 6 se establece lo siguiente:

El Estado mexicano **garantizará a toda persona extranjera el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución, en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano** y en las disposiciones jurídicas aplicables, **con independencia de su situación migratoria.**

90. Y por otra, porque en su artículo 2 establece los principios en los que debe sustentarse la política migratoria del Estado Mexicano, entre los cuales se encuentra el denominado:

**Reconocimiento a los derechos adquiridos de los inmigrantes**, en tanto que los extranjeros con arraigo **o vínculos [...] laborales [...] en México han generado una serie de derechos y compromisos a partir de su convivencia cotidiana en el país, aun cuando puedan haber incurrido en una situación migratoria irregular** por aspectos administrativos y siempre que el extranjero haya cumplido con las leyes aplicables.

91. Como se aprecia de lo anterior, por más que pueda estimarse que el artículo 27 impugnando pretenda constituirse como un mecanismo de protección de los derechos de las personas migrantes, lo cierto es que, al condicionar las medidas o acciones que debe tomar la autoridad laboral para respetar, proteger y promover el derecho al trabajo de las personas migrantes, **a que cuenten con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria, la norma acaba por restringir o modular el ejercicio de este derecho, atento a la condición o estatus migratorio de la persona extranjera; cuestión que es competencia exclusiva del Congreso de la Unión.**

92. Peor aún, no sólo se entromete en esta competencia exclusiva del Congreso, sino que al hacerlo, **el legislador local estableció restricciones o limitaciones a los derechos laborales de las personas migrantes, que no se comportan con el andamiaje normativo de la Ley de Migración**, respecto a la posibilidad de que las personas extranjeras puedan realizar actividades remuneradas en el Estado Mexicano.

<sup>15</sup> Ibidem. párr. 133 y 134.

93. De ahí que se reitera que **la facultad de las entidades federativas para establecer mecanismos de protección de los derechos de las personas migrantes, no comprende a su vez la diversa atribución de establecer limitaciones o restricciones a los derechos de tales personas, atento a la condición o estatus migratorio que detenten**, ya que esta última es de competencia exclusiva de la Federación, al relacionarse con la política de emigración e inmigración del Estado Mexicano. Consecuentemente, debe declararse **la invalidez** del precepto 27 impugnado en la parte que establece “que cuenten con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria”.
94. Finalmente, esta Corte Constitucional estima que debe **invalidarse** el precepto 36 combatido que señala:
- Artículo 36.-** Cualquier autoridad estatal y municipal **que otorgue a cualquier migrante algún beneficio de los establecidos en esta ley, deberá invitarlo a ser inscrito en el Registro**, para lo cual deberá contar con los formatos adecuados para realizar dicha inscripción.
- El Registro deberá contener una base estadística y referencial que servirá como fuente de consulta en la toma de decisiones en la implementación de políticas públicas que lleven a cabo el Estado y los Municipios** con respecto a la atención y protección de las personas migrantes en sus diversas manifestaciones. Dicho Registro se alimentará tanto de fuentes propias como de toda información disponible de instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras.
95. Respecto a esta norma, debe tenerse en cuenta que **el registro** al cual alude se encuentra contemplado en el diverso artículo 35 que le precede, el cual prevé lo siguiente:
- Artículo 35.- El Registro Estatal de Migrantes** estará a cargo de la Subsecretaría, **será público y tendrá por objeto la inscripción voluntaria de información por parte de los 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.
- En la operación del Registro deberá observarse en todo momento lo dispuesto en las disposiciones legales aplicables en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales.
96. Como se aprecia, **el legislador local decidió implementar un registro estatal de migrantes en el cual se contendrán diversos datos personales de tales personas**. Asimismo, se ordenó que, cualquier autoridad estatal y municipal *que otorgue a cualquier migrante algún beneficio de los establecidos en esta ley, deberá invitarlo a ser inscrito en el registro*. El referido registro servirá como fuente de consulta en la toma de decisiones en la implementación de políticas públicas que lleven a cabo el Estado y los Municipios, con respecto a la atención y protección de las personas migrantes en sus diversas manifestaciones.
97. A juicio de esta Corte Constitucional, tal registro de personas migrantes –con independencia a su carácter voluntario– **constituye una clara intromisión en la facultad del Congreso prevista en el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Federal**. Ello, pues si bien, como se ha razonado, 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.
98. Es aquí donde cobra relevancia lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley de Migración, el cual establece:
- 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.
99. Como se advierte de lo anterior, el legislador federal, en uso de su facultad de dictar leyes en materia de emigración e inmigración, determinó **la creación de un Registro Nacional de Extranjeros**, integrado por la información relativa a todos aquellos extranjeros que adquieren la condición de *estancia de residente temporal o de residente permanente*.

100. Luego, es evidente que **la creación de un diverso registro de migrantes por parte del legislador 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.
101. En efecto, es importante recordar que 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.
102. Por lo anterior, esta Corte Constitucional estima que **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**.
103. El hecho de que **el registro local impugnado sea “voluntario” es insuficiente para conceder a las autoridades locales la facultad para crear este tipo de bases de datos, con información personal de las personas migrantes y que, precisamente, se solicita por su condición de extranjería**. Este tipo de registros de personas migrantes en forma alguna pueden considerarse como un mecanismo de protección de las personas migrantes, por el contrario, *constituyen aspectos inherentes a la política migratoria que, precisamente, corresponde legislar en exclusiva al Congreso de la Unión*.
104. De ahí que debe declararse **la invalidez del precepto 36 impugnado, en su totalidad, misma que deberá extenderse** al resto de las disposiciones de la ley combatida que hagan alusión al referido registro estatal, en los términos que serán precisados en el considerando VII de la presente ejecutoria.
105. Sin perjuicio de lo anterior, este Tribunal Constitucional no es omiso en advertir que, **por lo que hace al caso concreto de infancias migrantes**, el Congreso de la Unión *sí estableció un esquema de coordinación de base de datos entre la federación y las entidades federativas*, Sin embargo, es evidente que **el registro local impugnado no atañe a este supuesto especial de protección de la niñez migrante**.
106. En efecto, la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, en su Capítulo Décimo Noveno, se encarga de establecer diversos *mecanismos de protección* de las **"Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes"**. Entre estas bases y principios de tutela de las infancias migrantes, se encuentra lo dispuesto en los preceptos 99 y 100:

**Artículo 99. El Sistema Nacional DIF deberá diseñar y administrar las bases de datos de niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados**, incluyendo, entre otros aspectos, las causas de su migración, las condiciones de tránsito, sus vínculos familiares, factores de riesgo en origen y tránsito, información de sus representantes legales, datos sobre su alojamiento y situación jurídica, entre otros, y compartirlo con la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, atendiendo a lo previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y demás disposiciones aplicables en materia de transparencia.

**Los Sistemas de las Entidades enviarán al Sistema Nacional DIF la información en el momento en que se genere a fin de que se incorpore en las bases de datos a que se refiere el párrafo anterior.**

El Instituto Nacional de Migración y en su caso la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, deberán proporcionar la información y colaborar con el Sistema Nacional DIF para los efectos de este artículo.

**Artículo 100.** El Instituto Nacional de Migración, en coordinación con el Sistema Nacional DIF, **deberá resguardar las bases de datos de niñas, niños y adolescentes migrantes**, incluyendo entre otros aspectos, las causas de su migración, las condiciones de tránsito, sus vínculos familiares, factores de riesgo en origen y tránsito, información de sus representantes legales, datos sobre su alojamiento y situación jurídica.

107. Como se aprecia de lo anterior, por lo que hace al caso concreto de infancias migrantes, existe un débito para el Sistema Nacional DIF de diseñar y administrar *las bases de datos de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados*. Siendo que los **"Sistemas de las Entidades [es decir, los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia de cada entidad federativa] enviarán al Sistema Nacional DIF la información en el momento en que se genere a fin de que se incorpore en las bases de datos"**.
108. Sin embargo, esta Corte Constitucional estima que el Registro Estatal de Migrantes, previsto en el artículo 36 combatido, **no atañe al citado esquema de intercambio de información para efectos de las bases de datos de infancias migrantes, por tres razones fundamentales**. Primero, porque de la simple intelección de los artículos 35 y 36 de la Ley impugnada, se advierte que el referido registro **no atañe exclusivamente a las infancias, por el contrario, hace alusión genérica a los "migrantes"**; lo cual implica que resulta aplicable tanto a adultos, como para menores de edad, por igual.
109. Segundo, porque las bases de datos a que hace referencia la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, **es creada y administrada por el Sistema Nacional DIF**. Siendo que los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia de cada entidad federativa, se limitan a remitir al Sistema Nacional DIF, la información que tengan sobre infancias migrantes no acompañadas a efecto de que sean incorporadas a tales bases de datos.
110. Siendo que, contrario a tal esquema participativo, **el Registro Estatal de Migrantes combatido, ni siquiera hace referencia al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Baja California, ni alude a la Ley General referida**. Es decir, pretende constituirse en un registro de migrantes *que resulta ajeno o autónomo a la citada base de datos de infancias migrantes no acompañadas, a la cual se refieren los preceptos 99 y 100 de la citada Ley General*. Tan es así que, como se ha delimitado, no acota su aplicación a niñas, niños y adolescentes, sino que pretende recopilar información de los "migrantes".
111. En tercer lugar, porque el Congreso demandado ya se ocupó de regular este intercambio de información tratándose de infancias migrantes, lo cual se encuentra regulado en **la diversa Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California**, cuyos preceptos 88 y 89 señalan:

**Artículo 88.** En caso de que el Sistema [para el Desarrollo Integral de la Familia de Baja California] o los Sistemas Municipales identifiquen, mediante una evaluación inicial, a niñas, niños o adolescentes extranjeros que sean susceptibles de reconocimiento de condición de refugiado o de asilo, lo comunicarán al Instituto Nacional de Migración a fin de adoptar medidas de protección especial.

El Sistema, **en coordinación con las instituciones competentes, deberá identificar a las niñas, niños y adolescentes extranjeros que requieren de protección internacional**, ya sea como refugiado o de algún otro tipo, a través de una evaluación inicial con garantías de seguridad y privacidad, con el fin de proporcionarles el tratamiento adecuado e individualizado que sea necesario mediante la adopción de medidas de protección especial.

**Artículo 89.** El Sistema [para el Desarrollo Integral de la Familia de Baja California] enviará al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia **la información a que se refiere el artículo anterior en el momento en que se genere para que se incorpore en la base de datos señalada en el artículo 99 de la Ley General**.

112. Como se aprecia, el deber del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Baja California, de remitir al Sistema Nacional DIF la información de infancias migrantes con las que cuente, para efectos de la base de datos prevista en la Ley General en la materia, ya se encuentra acotado y regulado en los preceptos citados de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California.
113. De tal suerte que el diverso **Registro Estatal de Migrantes, previsto en el artículo 36 impugnado, constituye una cuestión totalmente ajena o autónoma a estos débitos de cooperación informativa en materia de infancias migrantes**. Cuestión que corrobora la

inconstitucionalidad de la creación y operación de tal registro de migrantes por parte del Congreso demandado, al pretender regular una cuestión de competencia exclusiva de las autoridades migratorias.

114. Atento a lo expuesto en el presente subapartado de esta sentencia, al haberse declarado **la invalidez** de los artículos 21, fracciones II y III, 23, 24, en su porción normativa "**residentes temporales o permanentes**", 27 en su porción normativa "**que cuenten con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria**" y 36 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, resulta innecesario ocuparse del resto de los argumentos planteados por la Comisión accionante contra estos preceptos.
115. Así lo establece la jurisprudencia P./J. 37/2004, de rubro: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ**"<sup>16</sup>.
116. **VI.1.2.2. Preceptos que no invaden la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de emigración e inmigración.** Precisado lo anterior, este Tribunal considera que el resto de los preceptos impugnados no violan la facultad que tiene la Federación para dictar leyes en materia de emigración e inmigración. Dichos artículos establecen lo siguiente:

**Artículo 8.-** El Poder Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos **podrán celebrar convenios de colaboración y concertación con las Autoridades Migratorias, a fin de coadyuvar con las mismas**, en las siguientes acciones:

[...]

**II. Brindar atención adecuada a las personas migrantes que, por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de vulnerabilidad** como son las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, las mujeres, las víctimas de delitos, las personas con discapacidad y los adultos mayores.

**III. Atención a las personas migrantes que son víctimas del delito**, así como la prevención, persecución y su combate.

**Artículo 11.-** La Fiscalía General del Estado podrá determinar la **creación de agencias del ministerio público especializadas en delitos cometidos en contra de personas migrantes.**

**Artículo 37.-** Además de lo estipulado en el Capítulo Vigésimo del Título Segundo de la Ley para la Protección y Defensa de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California, observando en todo momento el principio del interés superior de la niñez y los estándares internacionales en la materia, **corresponde al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Baja California, en materia de protección de derechos de las personas migrantes:**

[...]

I. Proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, con independencia de su estatus legal migratorio, mientras tanto no cumplan la mayoría de edad o no cuenten en el momento con persona alguna que ejerza sobre los mismos patria potestad, custodia, tutoría o cualquier otro tipo de representación legal, elaborando un plan de restitución de derechos que presentará ante el Instituto de Migración para ser considerado en la resolución del procedimiento administrativo;

[...]

III. Procurar prioritariamente la reunificación familiar en los casos de que niñas, niños y adolescentes migrantes nacionales no acompañados, y solicitar al Instituto Nacional de Migración la reunificación familiar de niñas, niños y extranjeros, siempre y cuando esta sea acorde a su interés superior. De no proceder la reunificación familiar, se deberán buscar otras alternativas, que garanticen sus derechos y su bienestar;

[...]

<sup>16</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIX, Junio de 2004, página 863. Novena Época. Registro digital: 181398.

V. Otorgar cuidado alternativo o acogimiento residencial en Centros de Asistencia Social públicas, privadas o asociaciones, de niñas, niños o adolescentes canalizados por el Instituto de Migración al Sistema para el Desarrollo Integral de la familia de Baja California, por conducto de la Procuraduría de Protección.

[...]

VII. En caso de que, la vida, seguridad y/o libertad de niñas, niños y adolescentes migrantes se encuentren en peligro a causa de persecución o amenazas a la misma, violencia generalizada o violaciones masivas a los derechos humanos entre otros, así como en el presunto sometimiento a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Baja California, a través de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado, así lo asentara en el Plan de Restitución de Derechos adoptado, informando de manera inmediata al Instituto de Migración dicha condición para el otorgamiento del asilo político, al reconocimiento de la condición de refugiado o la necesidad de solicitar la protección internacional, y contactando a la representación consular correspondiente, y

[...]

**Artículo 39.-** Las autoridades estatales y municipales **tendrán la obligación de proteger la integridad y el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes identificadas como víctimas de delitos**, respetando su derecho a decidir declarar o denunciar hechos presuntamente constitutivos de delito ante las autoridades judiciales o ministeriales.

Cuando se trate de niñas, niños y adolescentes migrantes, víctimas de delito, **las autoridades estatales y municipales tendrán la obligación de denunciar los hechos presuntamente constitutivos de delito, ante la Fiscalía General Federal o Estatal**, según el delito cometido, **con la presentación de la niña, niño o adolescente, e informando al Instituto Nacional de Migración lo conducente.**

117. Del análisis que se realiza de los citados preceptos normativos, se advierte que **el legislador local se limitó a establecer una serie de mecanismos de protección para las personas migrantes** – sin interferir en las facultades de la federación para regular aspectos relacionados con la condición o situación jurídica de los extranjeros, dictar la política sobre los flujos internacionales de personas desde y hacia nuestro país, ni en las atribuciones de la Federación para establecer políticas sobre estas cuestiones–.
118. En efecto, el precepto 8, en sus fracciones II y III, se limita a reconocer que las autoridades locales *podrán celebrar convenios de colaboración con las autoridades migratorias para brindar atención adecuada a personas migrantes: (I) que se encuentren en especial situación de vulnerabilidad* – interseccional no sólo por esa condición de extranjería, sino por otros factores de riesgo –como son, entre otras, infancias no acompañadas, mujeres, víctimas de delitos, personas con discapacidad y adultos mayores y (II) a personas migrantes en tanto víctimas de delitos, así como tomar medidas tendentes a prevenir y combatir los mismos.
119. Luego, no se advierte que la norma en estudio, **al limitarse a reconocer la vulnerabilidad de las personas migrantes y establecer deberes reforzados para las autoridades locales tendientes a proteger a este grupo, pueda traducirse en una invasión a las facultades de la federación**, respecto a la regulación de la condición o estatus migratorio de las personas, ni que interfiera con las políticas públicas, instituciones o sistemas establecidos en la Ley de Migración. De ahí que, al respetarse tal ámbito competencial, se concluye que no resulta violatoria del precepto 73, fracción XVI, de la Constitución General de la República.
120. Por su parte, el precepto 11 se reduce a establecer la potestad de la Fiscalía local *de crear agencias ministeriales especializadas en delitos cometidos contra personas migrantes*. Esta **creación de órganos especializados para la atención de personas migrantes que hayan sido víctimas de algún delito del fuero local, en forma alguna se estima lesiva de la facultad con la que cuenta el Congreso de la Unión para legislar en materia de emigración e inmigración** – evidentemente no incide en su estatus migratorio ni interfiere con las actividades de las autoridades federales que establece la Ley de Migración–. De ahí que tampoco vulnere la facultad de la federación para dictar leyes en materia de emigración e inmigración.

121. Finalmente, resta señalar que tampoco se advierte que los artículos 37, fracciones I, III, V y VII, y 39 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, invadan la competencia del Congreso de la Unión en materia de emigración e inmigración.
122. En principio, porque *el primer párrafo* del precepto 39 **se limita a establecer el débito de las autoridades locales de proteger la integridad y el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes identificadas como víctimas de delitos**. Es decir, este mandato **no es sino un mecanismo de protección de dichas personas**, con el cual, evidentemente, no se está legislando sobre la condición o situación jurídica de la persona migrante ni afectando la política migratoria que corresponde delimitar a la federación en materia migratoria.
123. En segundo lugar, porque tanto el artículo 37, fracciones I, III, V y VII, como el segundo párrafo del precepto 39 **establecen una serie de medidas que debe realizar el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Baja California, así como las autoridades estatales y municipales, en materia de protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes migrantes**.
124. Evidentemente, **se trata del establecimiento de mecanismos de protección para las niñas, niños y adolescentes migrantes**, sin que se aprecie que con tales disposiciones se interfiera en las facultades de la federación para regular aspectos relacionados con la condición o situación jurídica de los extranjeros, para dictar la política sobre los flujos internacionales de personas desde y hacia nuestro país, ni en las atribuciones de la Federación para establecer políticas sobre estas cuestiones.
125. Por último, no se advierte que en el establecimiento de tales mecanismos de protección de las personas migrantes, el Congreso local esté delimitando, modulando o restringiendo los derechos de tales personas, pues como se ha razonado, el legislador simplemente se limitó a reconocer ciertos mecanismos de protección y al respecto precisó una serie de obligaciones para las autoridades locales competentes, sin condicionarlos a un determinado estatus o condición migratoria que detentan las personas extranjeras.
126. En virtud de lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que los artículos 8, fracciones II y III; 11; 37, fracciones I, III, V y VII; y 39 **no colisionan con el precepto 73, fracción XVI, Constitucional**. De ahí que lo procedente es, en los siguientes apartados de la presente ejecutoria, examinar estos preceptos normativos a la luz del resto de los conceptos de invalidez planteados por la Comisión accionante.
127. **VI.2. Deber de las entidades federativas de apegarse a los mecanismos de protección establecidos en la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes**. En parte de su segundo concepto de invalidez, la Comisión accionante aduce que los artículos 37, fracciones I, III, V y VII, y 39 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, transgreden los derechos de las niñas, niños y adolescentes migrantes, toda vez que pretenden *normar un procedimiento ya previsto en el Capítulo Décimo Noveno de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, aunado a que lo regulan de forma deficiente*, pues no plasman con claridad la intervención y potestades que a su favor ostenta la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, y en su defecto, se privilegia la actuación del Instituto Nacional de Migración.
128. A juicio de esta Corte Constitucional resulta **infundado** el concepto de invalidez expuesto y, para establecer las razones de ello, resulta oportuno, en principio, tener en cuenta que la afectación competencial alegada en el presente apartado de la ejecutoria, se encuentra inmersa en el esquema de las llamadas *facultades concurrentes*, de ahí que se procede a plantear el parámetro que este Tribunal ha establecido tratándose de este tipo de competencias constitucionales y, posteriormente, se determinará si los preceptos impugnados resultan contrarios a los principios y bases previstos en la referida Ley General.
129. **VI.2.1. Particularidades del sistema de competencias concurrentes constitucionales**. La complejidad de las sociedades modernas y la estrecha interrelación e interdependencia de las materias y sectores objeto del interés estatal, produce la necesidad de que éstas se traten de manera uniforme a escala federal, lo que no se compagina con el orden federal entendido como separación y mera yuxtaposición de centros y esferas de gobierno, con poderes independientes y soberanos, *lo que ha dado lugar al llamado federalismo cooperativo*.

130. Este es un concepto dinámico del federalismo, en el que las líneas divisorias de las actividades de la Unión y de las entidades federativas *se convierten en móviles y flexibles* y que se presenta como una respuesta a la necesidad de entender que el federalismo, en ocasiones, *requiere de la coordinación y cooperación entre los distintos órganos de gobierno, en determinadas materias*.
131. Esta exigencia de uniformización se satisface por medio de la cooperación, por virtud de la cual las diversas instancias conciertan sus respectivos poderes hacia el logro de objetivos de común interés, orientando armónica y complementariamente su ejercicio. Por lo anterior, ha afirmado que el orden federal ha experimentado una profunda transformación, sin alterar su componente esencial e irreductible.
132. En consonancia con lo expuesto, el constituyente ha establecido, y la jurisprudencia de este Tribunal así lo ha reconocido<sup>17</sup>, las llamadas *facultades concurrentes*, las cuales se ejercen simultáneamente por la Federación y las entidades federativas y, eventualmente, municipios u órganos de la Ciudad de México, como consecuencia de la unidad de fines o concordancia de propósitos que supone el régimen federal.
133. Estas facultades atribuyen competencia tanto a los órganos de autoridad federal como a la autoridad local, *pero concediendo a una de ellas, en este caso a la Federación, la atribución para fijar bases o criterios de división de esa facultad*. Las concurrencias legislativas son las que derivan de la atribución combinada, segmentaria y hasta compartida que efectúa el constituyente en favor de los distintos órdenes de gobierno, con relación a una materia competencial específica, a través de la distribución que se establece en una ley del Congreso de la Unión, llamada "ley general".
134. Estas *leyes generales o marco*, como se dijo, distribuyen las competencias entre la Federación y los Estados, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas, suprimiendo en la Constitución Federal la atribución de competencias entre los dos órdenes de gobierno, *dejando la función de reparto en el Congreso Federal*<sup>18</sup>.
135. Ahora bien, la coexistencia de un criterio constitucional de distribución de competencias cooperativo junto con el criterio federalista dual produce una alteración en las relaciones entre las leyes, en tanto la Constitución no atribuye las competencias en las materias concurrentes, sino que remite a otras leyes federales para ello. De esta forma, *la constitucionalidad de una ley federal o local, en las materias concurrentes, depende tanto de la Constitución como de la ley marco*.
136. Así, la inconstitucionalidad de una ley puede depender no sólo de la infracción a la Constitución Federal, sino también de la contravención a normas que no forman parte de la Constitución y que tienen un rango inferior a ella, pero que por disposición constitucional deben ser utilizadas como parámetros de validez respecto de las leyes de la misma jerarquía, cuya contravención provoca la inconstitucionalidad de éstas<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Al respecto puede citarse la tesis *FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES*. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.", también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general. Jurisprudencia P./J. 142/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XV, enero de 2002, p. 1042.

<sup>18</sup> Al respecto se cita la tesis P. VII/2007 de este Tribunal Pleno: *LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL*. La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la "Ley Suprema de la Unión". En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXV, abril de 2007, p. 5.

<sup>19</sup> Al respecto es aplicable la tesis P.VIII/2007 de este Tribunal Pleno, que dice: *SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL*. A partir de la interpretación del precepto citado, si aceptamos que las Leyes del Congreso de la Unión a las que aquél se refiere corresponden, no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los

137. Al respecto, es oportuno señalar que, en nuestro sistema constitucional, cada orden de gobierno y sus órganos primarios ejercen las facultades que constitucionalmente le son asignadas. Por ello, esos órganos públicos, cuando ejercen sus competencias exclusivas no mantienen entre sí, por regla general, relación alguna de supra o subordinación, sino una estrictamente de igualdad. Caso contrario, cuando en la Constitución se consignan facultades que deben ser ejercidas de conformidad con una ley general emitida por el Congreso de la Unión, de manera coordinada o concurrente.
138. En la convergencia de ámbitos competenciales, sea por razón de coordinación, concurrencia o ambas, se generan una serie de relaciones intergubernamentales *que requieren de reglas generales que hagan posible el desarrollo armónico y conjunto de los distintos órdenes de gobierno u órganos públicos que deben participar*, para la consecución de los objetivos constitucionales que persiguen.
139. Asimismo, esta Suprema Corte se ha ocupado en diversas ocasiones de analizar las características del sistema de facultades concurrentes derivado del marco constitucional, señalando que el reparto de competencias denominado “facultades concurrentes”, entre la Federación, entidades federativas y municipios, implica que a través de una ley general se puede:
- I. Distribuir competencias entre la Federación y los Estados, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas y
  - II. Establecer el régimen federal para regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate.
140. Por tanto, tratándose de facultades concurrentes, que implican un ejercicio simultáneo por diversos órdenes de gobierno en una misma materia, *se ha reservado al Congreso de la Unión la atribución de fijar el reparto de competencias que permita que la Federación, las entidades federativas y los municipios, actúen en ese ámbito*, correspondiendo al Congreso Federal *determinar la forma y los términos de su participación*.
141. Por ende, en el ámbito de las facultades concurrentes, las entidades federativas *se encuentran facultadas para legislar conforme al marco de distribución de competencias que impone la ley general, de manera que se le complemente y sea congruente, en aras de mantener un derecho uniforme en la materia*.
142. **VI.2.2. Análisis del marco de competencias concurrentes en materia de los derechos de la niñez.** Precisado lo anterior, resulta necesario señalar que, conforme a lo establecido en la fracción XXIX-P del artículo 73 constitucional, el Congreso de la Unión cuenta con la facultad de:
- Expedir leyes **que establezcan la concurrencia** de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, **en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes**, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea parte.
143. Fue en uso de esta facultad constitucional que el Poder Legislativo Federal emitió la **Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes**, publicada en el Diario Oficial el cuatro de diciembre de dos mil catorce.
144. En el Dictamen que presentaron las Comisiones Unidas<sup>20</sup> del Senado de la República, como Cámara de Origen, por el que se *expide la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil*, se precisó que:
- “Requerimos de una base mínima e integral respecto al reconocimiento y cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia en todo el país.** En ese sentido, es necesario que la legislación **funja como un parámetro, cuyo espíritu es, en el fondo normativo y orientador para establecer una referencia en la cual el Estado mexicano,**

---

*órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, el principio de 'supremacía constitucional' implícito en el texto del artículo en cita claramente se traduce en que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la 'Ley Suprema de la Unión'; esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales. (Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXV, abril de 2007, p. 6).*

<sup>20</sup> De los Derechos de la Niñez y la Adolescencia; de Atención a Grupos Vulnerables; para la Igualdad de Género; de Educación; de Derechos Humanos; de Estudios Legislativos, Segunda, con Opinión de la Familia y Desarrollo Humano.

**en sus tres ámbitos de gobierno, legisle, diseñe, implemente, ejecute y evalúe acciones y políticas públicas dirigidas a niñas, niños y adolescentes a partir de una legislación garantista que les reconozca como personas titulares de derechos”.**

145. En ese mismo dictamen, respecto a la naturaleza y los alcances de tal Ley General, se precisó la importancia de que, dentro de los objetos de la ley se adicionara:

“La obligación de establecer **los principios rectores y criterios que orientarán la política nacional en materia de niñas, niños y adolescentes, así como las facultades, competencias, concurrencia y bases de coordinación** entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.”

146. Asimismo, en la *Minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil*, signada por las diputadas integrantes de la Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados, se consideró que, **“para garantizar la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, las autoridades de los tres órdenes de gobierno tendrán la obligación, en el ámbito de sus respectivas competencias, de realizar acciones y tomar medidas de conformidad con los principios que rigen a la Ley”.**

147. Como se aprecia, uno de los objetos primordiales de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, *consiste en establecer los principios orientadores y bases conforme a los cuales, los tres órdenes de gobierno deberán respetar, proteger, promover y garantizar los derechos de la niñez.* Tales finalidades normativas quedaron plasmadas en los artículos 1 y 3 de la Ley General, que en su redacción vigente prevén lo siguiente:

**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público, interés social y observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto:

**I. Reconocer a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, con capacidad de goce de los mismos,** de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; en los términos que establece el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte;

III. Crear y regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, a efecto de que el Estado cumpla con su responsabilidad de garantizar la protección, prevención y restitución integrales de los derechos de niñas, niños y adolescentes que hayan sido vulnerados;

**IV. Establecer los principios rectores y criterios que orientarán la política nacional en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, así como las facultades, competencias, concurrencia y bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas,** los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; y la actuación de los Poderes Legislativo y Judicial, y los organismos constitucionales autónomos, y

V. Establecer las bases generales para la participación de los sectores privado y social en las acciones tendientes a garantizar la protección y el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como a prevenir su vulneración.

**Artículo 3.** La Federación, **las entidades federativas,** los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, **concurrirán en el cumplimiento del objeto de esta Ley, para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas en materia de ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes,** así como para garantizar su máximo bienestar posible privilegiando su interés superior a través de medidas estructurales, legales, administrativas y presupuestales.

Las políticas públicas deberán contribuir a la formación física, psicológica, económica, social, cultural, ambiental y cívica de niñas, niños y adolescentes.

148. Como se advierte de lo anterior, la referida Ley General establece los principios rectores y criterios que orientarán la política nacional en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, así como las facultades, competencias, concurrencia y bases de coordinación entre la Federación, las

entidades federativas, los municipios y la Ciudad de México. Lo relevante es tener en cuenta **que estos derechos constituyen un piso mínimo que debe ser tutelado por los tres órdenes de gobierno.**

149. Luego, esta Corte Constitucional considera que **la referida Ley General no tiene un propósito exhaustivo o limitativo por lo que hace a los derechos de la niñez** –así como a las obligaciones que de ellos se derivan para las autoridades de nuestro país–, **sino que más bien tiene como finalidad precisar las obligaciones mínimas y principios orientadores que deben regir la actuación de los tres órdenes de gobierno**, a fin de cumplir con los débitos que ha contraído el Estado Mexicano en la materia.
150. Una vez precisado lo anterior, **por lo que hace al caso concreto de protección de las infancias migrantes** –que constituye la materia específica de esta acción de inconstitucionalidad–, debe tenerse en cuenta que **el Legislador Federal determinó la necesidad de establecer un capítulo específico en dicha Ley General que atendiera a este grupo particularmente vulnerable.** Ello, pues:

“Es preciso que la ley de manera clara **reconozca la obligación de las autoridades competentes de todos los órdenes de gobierno de garantizar la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes** acompañados, no acompañados, nacionales, extranjeros y repatriados en el contexto de movilidad humana.

[...]

Con estas modificaciones se amplía el espectro protector de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes, **estableciendo obligaciones específicas para todas las autoridades que tengan contacto con estos cuando se encuentren en situación de migración.** De esta forma, **en los procedimientos que prevén las disposiciones jurídicas en materia migratoria, las autoridades competentes para su desahogo deberán observar los derechos incorporados en este capítulo<sup>21</sup>”.**

151. Estos débitos, en materia de protección de los derechos de las infancias migrantes, fueron detallados en el Capítulo Décimo Noveno de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, que establece lo siguiente:

#### **Capítulo Décimo Noveno**

##### **Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes**

**Artículo 89.** El presente Capítulo **se refiere a las medidas especiales de protección que las autoridades deberán adoptar para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes**, acompañados, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros y repatriados en el contexto de movilidad humana.

Las autoridades de todos los órdenes de gobierno deberán proporcionar, de conformidad con sus competencias, los servicios correspondientes a niñas, niños y adolescentes en situación de migración, independientemente de su nacionalidad o su situación migratoria.

En tanto el Instituto Nacional de Migración determine la condición migratoria de la niña, niño o adolescente, el Sistema Nacional DIF o sistema de las entidades, según corresponda, deberá brindar la protección que prevé esta Ley y demás disposiciones aplicables.

El principio del interés superior de la niñez será una consideración primordial que se tomará en cuenta durante el procedimiento administrativo migratorio al que estén sujetos niñas, niños y adolescentes migrantes, en el que se estimarán las posibles repercusiones de la decisión que se tome en cada caso.

**Artículo 90.** Las autoridades competentes deberán observar los procedimientos de atención y protección especial de derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, previstos en la Ley de Migración, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, debiendo observar en todo momento el principio del interés superior de la niñez y los estándares internacionales en la materia.

<sup>21</sup> Dictamen que presentaron las Comisiones Unidas de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia; de Atención a Grupos Vulnerables; para la Igualdad de Género; de Educación; de Derechos Humanos; de Estudios Legislativos, Segunda, con Opinión de la Familia y Desarrollo Humano –del Senado de la República, como Cámara de Origen–, por el que se expide la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil.

**Artículo 91.** Las autoridades competentes, una vez en contacto con la niña, niño o adolescente deberán de adoptar las medidas correspondientes para la protección de sus derechos. En consecuencia, darán una solución que resuelva todas sus necesidades de protección, teniendo en cuenta sus opiniones y privilegiando la reunificación familiar, excepto que sea contrario a su interés superior o voluntad.

**Artículo 92.** Las garantías de debido proceso que se deberán aplicar en los procesos migratorios que involucran a niñas, niños y adolescentes son las siguientes:

- I. El derecho a ser notificado de la existencia de un procedimiento y de la decisión que se adopte en el marco del proceso migratorio;
- II. El derecho a ser informado de sus derechos;
- III. El derecho a que los procesos migratorios sean llevados por un funcionario especializado;
- IV. El derecho de la niña, niño y adolescente a ser escuchado y a participar en las diferentes etapas procesales;
- V. El derecho a ser asistido gratuitamente por un traductor y/o intérprete;
- VI. El acceso efectivo a la comunicación y asistencia consular;
- VII. El derecho a ser asistido por un abogado y a comunicarse libremente con él;
- VIII. El derecho, en su caso, a la representación en suplencia;
- IX. El derecho a que la decisión que se adopte evalúe el interés superior de la niña, niño y adolescente y esté debidamente fundamentada;
- X. El derecho a recurrir la decisión ante la autoridad jurisdiccional competente, y
- XI. El derecho a conocer la duración del procedimiento que se llevará a cabo, mismo que deberá seguir el principio de celeridad.

**Artículo 93.** Durante el proceso administrativo migratorio podrá prevalecer la unidad familiar o en su caso la reunificación familiar en términos de la presente Ley y demás disposiciones aplicables, siempre y cuando ésta no sea contraria al interés superior de la niñez.

Para resolver sobre la reunificación familiar se deberá tomar en cuenta la opinión de niñas, niños y adolescentes migrantes, así como todos los elementos que resulten necesarios para tal efecto.

**Artículo 94.** Para garantizar la protección integral de los derechos, los Sistemas Nacional, Estatales y Municipales DIF, habilitarán espacios de alojamiento o albergues para recibir a niñas, niños y adolescentes migrantes.

Asimismo, acordarán los estándares mínimos para que los espacios de alojamiento o albergues brinden la atención adecuada a niñas, niños y adolescentes migrantes.

**Artículo 95.** Los espacios de alojamiento de niñas, niños y adolescentes migrantes, respetarán el principio de separación y el derecho a la unidad familiar, de modo tal que si se trata de niñas, niños o adolescentes no acompañados o separados, deberán alojarse en sitios distintos al que corresponde a las personas adultas. Tratándose de niñas, niños o adolescentes acompañados, podrán alojarse con sus familiares, salvo que lo más conveniente sea la separación de éstos en aplicación del principio del interés superior de la niñez.

**Artículo 96.** Está prohibido devolver, expulsar, deportar, retornar, rechazar en frontera o no admitir, o de cualquier manera transferir o remover a una niña, niño o adolescente cuando su vida, seguridad y/o libertad estén en peligro a causa de persecución o amenaza de la misma, violencia generalizada o violaciones masivas a los derechos humanos, entre otros, así como donde pueda ser sometido a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.

**Artículo 97.** Cualquier decisión sobre la devolución de una niña, niño o adolescente al país de origen o a un tercer país seguro, sólo podrá basarse en los requerimientos de su interés superior.

**Artículo 98.** En caso de que los Sistemas DIF identifiquen, mediante una evaluación inicial, a niñas, niños o adolescentes extranjeros que sean susceptibles de reconocimiento de condición de refugiado o de asilo, lo comunicarán al Instituto Nacional de Migración, quien en colaboración con la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, adoptarán medidas de protección especial.

El Sistema Nacional DIF y los sistemas de las entidades federativas, en coordinación con las instituciones competentes, deberán identificar a las niñas, niños y adolescentes extranjeros que requieren de protección internacional, ya sea como refugiado o de algún otro tipo, a través de una evaluación inicial con garantías de seguridad y privacidad, con el fin de proporcionarles el tratamiento adecuado e individualizado que sea necesario mediante la adopción de medidas de protección especial.

**Artículo 99.** El Sistema Nacional DIF deberá diseñar y administrar las bases de datos de niñas, niños y adolescentes migrantes extranjeros no acompañados, incluyendo, entre otros aspectos, las causas de su migración, las condiciones de tránsito, sus vínculos familiares, factores de riesgo en origen y tránsito, información de sus representantes legales, datos sobre su alojamiento y situación jurídica, entre otros, y compartirlo con la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, atendiendo a lo previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y demás disposiciones aplicables en materia de transparencia.

Los Sistemas de las Entidades enviarán al Sistema Nacional DIF la información en el momento en que se genere a fin de que se incorpore en las bases de datos a que se refiere el párrafo anterior.

El Instituto Nacional de Migración y en su caso la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, deberán proporcionar la información y colaborar con el Sistema Nacional DIF para los efectos de este artículo.

**Artículo 100.** El Instituto Nacional de Migración, en coordinación con el Sistema Nacional DIF, deberá resguardar las bases de datos de niñas, niños y adolescentes migrantes, incluyendo entre otros aspectos, las causas de su migración, las condiciones de tránsito, sus vínculos familiares, factores de riesgo en origen y tránsito, información de sus representantes legales, datos sobre su alojamiento y situación jurídica.

Para garantizar de forma prioritaria la asistencia social y protección consular de niñas, niños y adolescentes migrantes que se encuentran en el extranjero en proceso de repatriación, corresponderá a la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de las representaciones consulares, coordinarse con el Instituto Nacional de Migración y con los Sistemas DIF correspondientes.

**Artículo 101.** En ningún caso una situación migratoria irregular de niña, niño o adolescente, preconfigurará por sí misma la comisión de un delito, ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por el hecho de encontrarse en condición migratoria irregular”.

152. Como se aprecia, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establece las medidas especiales de protección que las autoridades deberán adoptar para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, acompañados, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros y repatriados en el contexto de movilidad humana. Estableciendo *obligaciones específicas* a ciertas autoridades, como lo son, preponderantemente, el Instituto Nacional de Migración, el Sistema Nacional DIF<sup>22</sup> y el sistema de las entidades federativas<sup>23</sup>.
153. A partir de lo hasta aquí expuesto, este Tribunal Constitucional concluye que, contrario a lo aducido por la Comisión accionante, los artículos 37, fracciones I, III, V y VII, y 39 impugnados **no resultan contrarios al mecanismo de protección de las infancias migrantes contemplado en el Capítulo Décimo Noveno de la Ley General.**
154. Esto es así, pues por una parte, en cuanto hace al segundo párrafo del artículo 39 combatido, se advierte que tal disposición se limita a establecer que, "**cuando se trate de niñas, niños y adolescentes migrantes, víctimas de delito, las autoridades estatales y municipales tendrán la obligación de denunciar los hechos presuntamente constitutivos de delito, ante la Fiscalía General Federal o Estatal, según el delito cometido**".

<sup>22</sup> Artículo 4. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

[...]

XXVIII. Sistema Nacional DIF: El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia;

<sup>23</sup> Artículo 4. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

[...]

XXIV. Sistemas de las Entidades: Los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia de cada entidad federativa;

155. De ahí que no se advierte el establecimiento *de algún procedimiento por parte del legislativo local* que pudiese colisionar con el Capítulo Décimo Noveno de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños o Adolescentes. Se trata, simplemente, de establecer la obligación de las autoridades estatales y municipales de proteger la integridad y el respeto a los derechos humanos de las infancias migrantes identificadas como víctimas de delitos.
156. Y por otra, porque si bien el precepto 37, fracciones I, III, V y VII, de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, *sí establece un procedimiento específico de atención a las infancias migrantes* –mismo que guarda cierta relación con el Capítulo Décimo Noveno de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños o adolescentes–, lo cierto es que la Comisión accionante pierde de vista que, en realidad, **las disposiciones combatidas en forma alguna pretenden agotar el cumplimiento de los principios orientadores y bases mínimas establecidas en el Capítulo Décimo Noveno de la Ley General.**
157. Ello, ya que el legislador local fue cuidadoso en aclarar que estas disposiciones constituyen, más bien, **débitos de carácter adicionales o complementarios a los diversos mecanismos de protección ya previstos en la ley local en materia de protección de los derechos de la niñez.** En efecto, en el primer párrafo del artículo 37 se precisa:

**Además de lo estipulado en el Capítulo Vigésimo del Título Segundo de la Ley para la Protección y Defensa de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California [...]** corresponde al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Baja California, en materia de protección de derechos de las personas migrantes [...].

158. Como se aprecia de lo anterior, el legislador local *hizo alusión expresa a la Ley para la Protección y Defensa de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California* para dejar en claro que las obligaciones impuestas al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Baja California, en virtud del precepto combatido, **son de carácter complementario o adicional a los diversos débitos contemplados en el Capítulo Vigésimo del Título Segundo de tal Ley de protección de la niñez.**
159. En esa inteligencia, resulta oportuno atender a la Ley para la Protección y Defensa de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California, la cual, en términos de su artículo 1, fracciones I y VI, tiene como objeto:

I. Reconocer a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, en los términos que establece el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos **y de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.**

[...]

**VI. Desarrollar las bases generales establecidas en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes** para la participación de los sectores privado y social en las acciones tendientes a garantizar la protección y el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como a prevenir su vulneración.

160. En atención a dicho objeto, el legislador local plasmó las siguientes disposiciones *en materia de protección de las infancias migrantes*:

#### **Capítulo Vigésimo**

##### **Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes**

**Artículo 83.** El presente capítulo **se refiere a las medidas especiales de protección que las autoridades deberán adoptar para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes**, acompañados, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros y repatriados en el contexto de movilidad humana.

Las autoridades del Estado y sus Municipios deberán proporcionar, de conformidad con sus competencias, los servicios correspondientes a niñas, niños y adolescentes en situación de migración, independientemente de su nacionalidad o su situación migratoria.

Atendiendo a lo previsto en el artículo 89 de la Ley General, en tanto se determina la condición migratoria de la niña, niño o adolescente, el Sistema deberá brindar la protección que prevé dicho ordenamiento legal y la presente Ley, así como las demás disposiciones aplicables.

**Artículo 84.** El Sistema y los Sistemas Municipales deberán observar (sic) los procedimientos de atención y protección especial de derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, previstos en la Ley de Migración, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, debiendo observar en todo momento el principio del interés superior de la niñez y los estándares internacionales en la materia.

El Sistema y los Sistemas Municipales, una vez en contacto con la niña, niño o adolescente deberán de adoptar las medidas correspondientes para la protección de sus derechos. En consecuencia, darán una solución que resuelva todas sus necesidades de protección, teniendo en cuenta sus opiniones y privilegiando la reunificación familiar, excepto que sea contrario a su interés superior o voluntad.

**Artículo 85.** Para garantizar la protección integral de los derechos, el Sistema y los Sistemas Municipales habilitarán espacios de alojamiento o albergues para recibir a niñas, niños y adolescentes migrantes. Asimismo, acordarán los estándares mínimos para que los espacios de alojamiento o albergues brinden la atención adecuada a niñas, niños y adolescentes migrantes.

**Artículo 86.** Los espacios de alojamiento de niñas, niños y adolescentes migrantes respetarán el principio de separación y el derecho a la unidad familiar, de modo tal que si se trata de niñas, niños o adolescentes no acompañados o separados, deberán alojarse en sitios distintos al que corresponde a las personas adultas. Tratándose de niñas, niños o adolescentes acompañados, podrán alojarse con sus familiares, salvo que lo más conveniente sea la separación de éstos en aplicación del principio del interés superior de la niñez.

**Artículo 87.** Está prohibido devolver, expulsar, deportar, retornar, rechazar en frontera o no admitir, o de cualquier manera transferir o remover a una niña, niño o adolescente cuando su vida, seguridad y/o libertad estén en peligro a causa de persecución o amenaza de la misma, violencia generalizada o violaciones masivas a los derechos humanos, entre otros, así como donde pueda ser sometido a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.

**Artículo 88.** En caso de que el Sistema o los Sistemas Municipales identifiquen, mediante una evaluación inicial, a niñas, niños o adolescentes extranjeros que sean susceptibles de reconocimiento de condición de refugiado o de asilo, lo comunicarán al Instituto Nacional de Migración a fin de adoptar medidas de protección especial.

El Sistema, en coordinación con las instituciones competentes, deberá identificar a las niñas, niños y adolescentes extranjeros que requieren de protección internacional, ya sea como refugiado o de algún otro tipo, a través de una evaluación inicial con garantías de seguridad y privacidad, con el fin de proporcionarles el tratamiento adecuado e individualizado que sea necesario mediante la adopción de medidas de protección especial.

**Artículo 89.** El Sistema enviará al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia la información a que se refiere el artículo anterior en el momento en que se genere para que se incorpore en la base de datos señalada en el artículo 99 de la Ley General.

**Artículo 90.** En ningún caso una situación migratoria irregular de niña, niño o adolescente, pre configurará por sí misma la comisión de un delito, ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por el hecho de encontrarse en condición migratoria irregular.

161. Como se aprecia de lo anterior, es la Ley para la Protección y Defensa de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California, y *no así los preceptos 37 y 39 impugnados*, la que se encarga de proveer el marco normativo para atender a los principios y bases mínimas establecidas en el Capítulo Décimo Noveno de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.
162. Luego, **los artículos 37 y 39 impugnados deben entenderse como débitos complementarios o adicionales a los ya establecidos en la citada legislación local de protección de los derechos de la niñez.** Sin que se advierta que con tales disposiciones el Congreso local *esté irrumpiendo, inobservando o contrariando lo previsto en la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes* y, por ende, haciendo un uso indebido de sus facultades concurrentes en la materia.
163. Es así por dos razones sustanciales. La primera, porque si bien en un primer momento podría considerarse deseable u oportuno que los mecanismos de protección de los derechos de las infancias migrantes, *se previeran exclusivamente en la Ley para la Protección y Defensa de los*

*Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California* –en tanto es el ordenamiento legal que pretende atender a la Ley General en la materia–, lo cierto es que **este Tribunal no advierte que, adicionalmente a los mecanismos de protección contenidos en esta normativa especial de los derechos de la niñez, exista alguna imposibilidad constitucional para que el Congreso demandado pueda prever débitos de protección de los derechos de las infancias en algún otro u otros ordenamientos locales.**

164. Por el contrario, a juicio de esta Corte, no sólo resulta permisible, sino que muchas veces se vuelve necesario que *exista una transversalidad de los derechos de la niñez en diversos ordenamientos de las entidades federativas que puedan y deban leerse armónicamente, a fin de lograr maximizar y reforzar las obligaciones que tienen todas las autoridades locales de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos de la niñez.*
165. Es decir, las leyes locales que pretendan dar cumplimiento a los principios y reglas de la Ley General en la materia, **constituyen simplemente la base esencial de protección de los derechos de la niñez, pero en forma alguna agotan esta tutela ni impiden que puedan contemplarse, en otros instrumentos legales, mecanismos de protección adicionales, así como las consecuentes disposiciones donde se especifiquen, desarrollen o complementen estos débitos de tutela de los derechos de las infancias** –siempre y cuando, desde luego, estos mecanismos de protección adicionales resulten congruentes y armónicos con los principios y bases previstos en la Ley General–.
166. Tan es así, que esa permisibilidad legislativa, *de no agotar la totalidad de los mecanismos de protección de los derechos de las infancias migrantes, en un sólo ordenamiento legal*, está expresamente reconocida en la propia Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, ya que en su artículo 90 prevé lo siguiente:
- Artículo 90.** Las autoridades competentes deberán observar **los procedimientos de atención y protección especial de derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, previstos en la Ley de Migración, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables**, debiendo observar en todo momento el principio del interés superior de la niñez y los estándares internacionales en la materia.
167. Como se aprecia, al menos en lo que hace a la materia de protección de los derechos de las infancias migrantes, **la propia Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, reconoce la necesidad de remitir a otras normas** –preponderantemente la Ley de Migración– **que establecen otros procedimientos específicos de atención y protección especial de derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes.**
168. En ese sentido, resulta congruente y coincidente con tal mecánica legislativa que, en el caso concreto, el legislador local, **aunado a los débitos impuestos en la Ley para la Protección y Defensa de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California, haya decidido establecer en la ley impugnada obligaciones adicionales para las autoridades competentes que tengan contacto con las infancias migrantes**, como lo es, precisamente, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Baja California.
169. La segunda razón por la cual este Tribunal considera que no resulta dable invalidar los preceptos impugnados, a la luz de la fracción XXIX-P del artículo 73 constitucional, estriba en que, aunado a lo anteriormente razonado, del análisis que se realiza de los artículos 37, fracciones I, III, V y VII, así como 39, **no se advierte que el legislador local, al prever estos débitos adicionales para las autoridades locales, esté contrariando las bases mínimas o principios establecidos en la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.**
170. Simplemente, se está especificando, por una parte, que el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Baja California, debe:
- I. *Proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, con independencia de su estatus legal migratorio*– mientras tanto no cumplan la mayoría de edad o no cuenten con persona alguna que ejerza sobre los mismos patria o cualquier otro tipo de representación legal–;
  - II. Procurar prioritariamente *la reunificación familiar en los casos de que niñas, niños y adolescentes migrantes nacionales no acompañados*, y solicitar al Instituto Nacional de Migración la reunificación familiar;

- III. Otorgar *cuidado alternativo o acogimiento residencial en Centros de Asistencia Social públicas, privadas o asociaciones*, de niñas, niños o adolescentes canalizados por el Instituto de Migración; y
- IV. En caso de que, la vida, seguridad o libertad de niñas, niños y adolescentes migrantes se encuentren en peligro a causa de persecución o amenazas a la misma, violencia generalizada o violaciones masivas a los derechos humanos entre otros, así como en el presunto sometimiento a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, *así lo asentará en el Plan de Restitución de Derechos*.
171. Y, por otra, tratándose de infancias migrantes que fueron víctimas de algún delito, se impone la obligación a las autoridades estatales y municipales de *denunciar los hechos presuntamente constitutivos de delito, ante la Fiscalía General Federal o Estatal, según el delito cometido*, con la presentación de la niña, niño o adolescente, e informando al Instituto Nacional de Migración lo conducente.
172. **Ninguna de estas obligaciones resulta contraria o desapegada a las bases y principios de la Ley General.** De ahí que, si el legislador local decidió establecer medidas *o débitos adicionales, más específicos, o rigurosos que los previstos en la Ley General, por lo que hace a la protección de las infancias migrantes, lejos de violentar tal ley, permite la consecución de su finalidad*, a saber, garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte.
173. Por todas estas razones, esta Corte concluye que los preceptos 37, fracciones I, III, V y VII, y 39 impugnados no resultan contrarios a la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, ni tampoco se traducen en un uso indebido de las facultades concurrentes con las que cuentan las entidades federativas para legislar en materia de los derechos de la niñez.
174. **VI.3. Conformidad del artículo 11 impugnado con la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes que delimiten los delitos federales, así como con lo dispuesto en el artículo 21 constitucional.** La promovente aduce, en otra parte de su segundo concepto de invalidez, que el artículo 11 de la ley cuestionada transgrede el precepto 73, fracción XXI, inciso a), de la Carta Magna, dado que permite a la Fiscalía General del Estado crear agencias del ministerio público especializadas en delitos cometidos en contra de personas migrantes, sin embargo, *si bien la disposición combatida no refiere de manera expresa los delitos, no delimita si son los correspondientes al fuero común o federal*; el precepto establece como elemento determinante para el tipo penal, la condición de persona migrante, *lo cual infiere que las autoridades locales conozcan de delitos del orden federal*. Asimismo, sostiene que la disposición reclamada es contraria al artículo 21 constitucional, dado que el Congreso local legisla *aspectos de la estructura organizacional del Ministerio Público en una ley materia de migración*.
175. A juicio de esta Corte, resulta **infundado** el motivo de disenso acabado de sintetizar y, para establecer las razones de ello, resulta necesario tener en cuenta que el precepto impugnado prevé lo siguiente:
- Artículo 11.-** La Fiscalía General del Estado podrá determinar la creación de agencias del ministerio público especializadas en delitos cometidos en contra de personas migrantes.
176. Del anterior texto normativo **no se advierte que el legislador haya creado algún tipo de facultad especial para que estas fiscalías conozcan de delitos federales**. Es inviable pensar que por el hecho de que el artículo impugnado expresamente no delimite que el ministerio público local conocerá de delitos del orden común, *se refiera a los federales y por ende resulte inconstitucional*.
177. Sostener lo contrario, llevaría al absurdo de que toda la normativa estatal, expresamente, tuviera que referir y delimitar su competencia *“local”*, lo cual, más bien, resulta lógico y auto evidente puesto que la distribución de competencias entre los niveles de gobierno deriva directamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y permea a todo el ordenamiento nacional.
178. Máxime si se tiene en cuenta que los artículos 1, 3 y 6 de la propia Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, *aclaran esta situación al prever lo siguiente*:
- Artículo 1.-** La presente Ley es de orden público e interés social y tiene como objeto coadyuvar con las autoridades federales, **en la protección de los derechos de las personas migrantes que se encuentren en territorio del Estado**.

**Artículo 3.-** La aplicación de la presente Ley corresponde al Ejecutivo del Estado, por conducto de las dependencias estatales cuya competencia se refiera a su objeto y a los Ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias.

**Artículo 6.- Las autoridades y servidores públicos del Estado y Municipios, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, deberán llevar a cabo las acciones necesarias para el oportuno y eficaz cumplimiento de la presente Ley** así como de sus disposiciones reglamentarias.

179. Con base en las anteriores disposiciones normativas, resulta evidente que, cuando el legislador local hace alusión a la atribución de la Fiscalía General del Estado para crear agencias del ministerio público especializadas en delitos cometidos en contra de personas migrantes, **en forma alguna se está refiriendo a la creación de agencias del orden federal, sino, precisamente, atinentes a delitos del fuero común en los cuales las personas migrantes tengan la calidad de víctimas.**
180. Siendo que tal mecanismo de protección o medidas especiales para las personas migrantes resulta plenamente congruente, pues **es claro que estas personas no sólo pueden ser víctimas de delitos federales, sino también de delitos del fuero común;** de ahí que cobre sentido que, en este último supuesto, el Congreso local haya considerado oportuno contar con agencias especializadas que puedan atender a las personas migrantes, en tanto víctimas de algún delito local – y bajo la concepción que este es un grupo vulnerable–.
181. A mayor abundamiento, el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que la seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en la Constitución y las leyes en la materia.
182. Asimismo, establece que el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública. De donde se sigue que, tratándose de seguridad pública, tanto la Federación como los Estados y los Municipios son competentes para emitir las medidas que cumplan los fines de **“salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social”**. Esto es, se trata de una competencia concurrente, como ya lo ha interpretado en numerosas ocasiones este Pleno.
183. Al respecto se cita la tesis P. IX/2009, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Abril de 2009, página 1296, Novena Época, registro digital 167365, de rubro: **"SEGURIDAD PÚBLICA. ES UNA MATERIA CONCURRENTE EN LA QUE TODAS LAS INSTANCIAS DE GOBIERNO DEBEN COORDINAR ESFUERZOS PARA LA CONSECUCCIÓN DEL FIN COMÚN DE COMBATE A LA DELINCUENCIA, BAJO UNA LEY GENERAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN"**.
184. Conforme a ello, resulta **infundado** que el artículo 11 reclamado sea contrario al 21 de la Constitución General de la República, **puesto que no invade alguna facultad o ámbito reservado al Ministerio Público Federal, sino que se limita a establecer la creación de una fiscalía especializada para la atención a delitos locales cometidos contra personas migrantes.**
185. Cabe acotar que el artículo reclamado **tampoco dispone que esa fiscalía especializada conocerá de delitos cometidos por migrantes, sino en contra de migrantes.** Esto es importante, pues se trata de una unidad especializada dentro del Ministerio Público local *enfocada a dar una atención especial a las víctimas del delito migrantes derivado de su situación de vulnerabilidad.*
186. Sin que lo anterior implique una invasión a las competencias o a la organización federal, puesto que dicha fiscalía al ser una unidad especializada de la autoridad local únicamente conocerá de los delitos que sean de tal competencia. Inclusive, es de destacarse que, análogamente la Fiscalía General de la República cuenta con una Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes, la cual **“investiga delitos del orden federal cometidos por y contra personas migrantes en condición de vulnerabilidad”**, lo cual hace patente la facultad de los Ministerios Públicos locales de crear sus propias fiscalías especializadas para conocer de determinados delitos del orden local.

187. Atento a lo hasta aquí expuesto, resulta **infundado** el concepto de invalidez que hace valer la Comisión accionante respecto de la inconstitucionalidad del artículo 11 de la Ley impugnado.
188. **VI.4. Vulneración al principio de igualdad y no discriminación, atento al contenido del artículo 8, fracción II, de la Ley impugnada.** La Comisión accionante plantea, en otro apartado de su segundo concepto de invalidez, que el artículo 8, fracción II, en su porción normativa que señala "no acompañados" contraviene el principio de igualdad y no discriminación, en tanto habla de brindar atención adecuada a las personas migrantes que, por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de vulnerabilidad como son las niñas, niños y adolescentes migrantes "no acompañados", entre otros, *excluyendo esos posibles beneficios cuando se encuentren acompañados, sin que existan razones objetivas que justifiquen el trato diferenciado.*
189. A juicio de esta Corte Constitucional resulta **infundado** el motivo de disenso acabado de sintetizar, toda vez que la accionante parte de una lectura incorrecta del precepto aludido, el cual establece lo siguiente:
- Artículo 8.-** El Poder Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos podrán celebrar convenios de colaboración y concertación con las Autoridades Migratorias, a fin de coadyuvar con las mismas, en las siguientes acciones:
- [...]
- II. Brindar atención adecuada a las personas migrantes que, por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de vulnerabilidad como son** las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, las mujeres, las víctimas de delitos, las personas con discapacidad y los adultos mayores.
190. Como se desprende de la anterior redacción normativa, el precepto combatido únicamente está haciendo una enunciación *ejemplificativa de aquellos supuestos en donde existe una situación de vulnerabilidad interseccional de las personas migrantes.* Es decir, **la norma es enunciativa no limitativa**, lo que por sí mismo **es suficiente para desestimar una posible afectación a los derechos de igualdad y no discriminación.**
191. En efecto, antes de hacer alusión a los grupos o personas migrantes que *enfrentan situaciones de vulnerabilidad*, el texto normativo emplea la locución: **"como son"**. Luego, uso conjunto de tales vocablos –como son–, claramente indica que el legislador **no está estableciendo una lista exhaustiva o limitativa de las personas migrantes que deban considerarse en situación de vulnerabilidad acrecentada**, sino que, se insiste, simplemente está dando ciertos ejemplos en que se actualizará esta situación.
192. Luego, si bien el artículo se refiere niños y adolescentes migrantes **"no acompañados"**, ello en forma alguna implica que **no se deba brindar atención a las infancias migrantes que sí estén acompañadas, ni mucho menos que las infancias migrantes únicamente se encontrarán en situación de vulnerabilidad acrecentada cuando no estén acompañadas.**
193. Cabe destacar que, como se ha establecido en anteriores apartados de la presente ejecutoria, los mecanismos de protección de las infancias migrantes, así como las obligaciones establecidas en la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, tendientes a respetar, proteger, promover y garantizar los derechos de la niñez, **en forma alguna agotan la tutela de los derechos de la niñez en dicha entidad federativa.**
194. Ello, **pues estas disposiciones únicamente constituyen obligaciones adicionales o complementarias a las diversas previstas en la Ley para la Protección y Defensa de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California;** de ahí que ambos ordenamientos legales **no deben examinarse aislada o autónomamente, sino de manera armónica.**
195. En ese sentido, debe tenerse en cuenta que los preceptos 83 y 84 de la Ley para la Protección y Defensa de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California prevén lo siguiente:
- Artículo 83.** El presente capítulo se refiere a las medidas especiales de protección **que las autoridades deberán adoptar para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, acompañados, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros y repatriados en el contexto de movilidad humana.**

Las autoridades del Estado y sus Municipios **deberán proporcionar, de conformidad con sus competencias, los servicios correspondientes** a niñas, niños y adolescentes en situación de migración, independientemente de su nacionalidad o su situación migratoria.

Atendiendo a lo previsto en el artículo 89 de la Ley General, en tanto se determina la condición migratoria de la niña, niño o adolescente, **el Sistema deberá brindar la protección que prevé dicho ordenamiento legal y la presente Ley, así como las demás disposiciones aplicables.**

Artículo 84. El Sistema y los Sistemas Municipales deberán observar (sic) los procedimientos de atención y protección especial de derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, previstos en la Ley de Migración, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, debiendo observar en todo momento el principio del interés superior de la niñez y los estándares internacionales en la materia.

El Sistema y los Sistemas Municipales, una vez en contacto con la niña, niño o adolescente **deberán de adoptar las medidas correspondientes para la protección de sus derechos.** En consecuencia, **darán una solución que resuelva todas sus necesidades de protección,** teniendo en cuenta sus opiniones y privilegiando la reunificación familiar, excepto que sea contrario a su interés superior o voluntad.

196. Como se aprecia de lo anterior, existe una obligación clara para las autoridades locales de brindar atención o adoptar las medidas que sean necesarias para la protección de los derechos de las infancias migrantes, **con independencia de si los menores de edad se encuentran acompañados, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros o repatriados en el contexto de movilidad humana.**
197. Luego es evidente que la locución *no acompañados*, prevista en la fracción II del artículo 8 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, **en forma alguna puede interpretarse en el sentido de que sólo se deberá brindar atención a las infancias migrantes cuando se encuentren en estos supuestos, ni mucho menos que, la condición de no acompañados, sea la única que pueda considerarse como un factor adicional de vulnerabilidad.** De ahí que, contrario a lo planteado por la Comisión accionante, no existe vulneración a derecho a la igualdad o a la prohibición de discriminación.

## VII. EFECTOS

198. En términos de los artículos 41, fracción IV, y 45, párrafo primero, en relación con el 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario fijar, entre otros aspectos, los alcances de la sentencia dictada, así como el momento a partir del cual surtirán efectos.
199. Al respecto, debe precisarse que en la jurisprudencia P./J. 84/2007, de rubro: "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS**"<sup>24</sup>, este Tribunal Pleno estableció que sus facultades para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar "**todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda**" y, por otro lado, deben respetar el sistema jurídico constitucional del cual derivan.
200. Asimismo, sostuvo que los efectos que imprima a sus sentencias estimatorias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera central, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque, al mismo tiempo, se debe evitar generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos —federales, estatales y/o municipales—.
201. Lo anterior pone en claro que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada. En ejercicio de tal amplitud competencial, al definir los efectos de las sentencias estimatorias que ha generado, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que éstos:

<sup>24</sup> Tesis P./J. 84/2007, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época. Pleno. Tomo XXVI. Diciembre de 2007, página 777. Registro digital 170879.

- I. Consistan únicamente en la expulsión de las porciones normativas que *específicamente* presentan vicios de inconstitucionalidad -a fin de no afectar injustificadamente el ordenamiento legal impugnado-.
  - II. Se extiendan a la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado -atendiendo a las dificultades que implicaría su desarmonización o expulsión fragmentada-.
  - III. Se posterguen por un lapso razonable.
  - IV. O, inclusive, generen la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica.
202. A partir de las anteriores consideraciones, el Tribunal Pleno determina que las declaratorias de invalidez que se decretaron en el anterior considerando **se traducen en las siguientes para la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California**, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno de esta entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno.
203. **I. Artículo 21.** De este precepto **deben invalidarse las fracciones II y III**, por las razones establecidas en el anterior considerando de la presente ejecutoria. Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley Reglamentaria, la declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.
204. Cabe destacar que, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo 21, fracción I, de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
205. **II. Artículo 23.** Este precepto fue invalidado ya que condiciona el derecho a la preservación de la unidad familiar a que las personas extranjeras cuenten con la condición migratoria de "**residentes temporales o permanentes**".
206. Sin embargo, la supresión de este enunciado normativo **no subsanaría en su totalidad el vicio de inconstitucionalidad detectado**. Es así pues la Ley de Migración, como se ha expuesto, sí moduló el ejercicio del referido derecho no sólo bajo la condición de que se traten de residentes temporales o permanentes, como lo señala el citado precepto 23, sino que también amplía esa protección tratándose de personas extranjeras que "**pretendan ingresar de forma regular al país o que [...] pretendan regularizar su situación migratoria en el país**". Hipótesis que no se encuentra reconocida en el precepto en análisis.
207. Luego, en tanto que no resulta dable a esta Corte incluir o agregar *locuciones o enunciados normativos que no se encuentran contemplados en los preceptos examinados* –ya que ello equivaldría a legislar–, lo procedente es **invalidar en su totalidad el artículo 23**.
208. Así, se precisa que la invalidez decretada respecto al artículo 23 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, **surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California**.
209. **III. Artículo 24.** La invalidez decretada debe acotarse a la porción normativa que señala "**residentes temporales o permanentes**". Ello, pues suprimiendo tal enunciado normativo se subsanaría el vicio de inconstitucionalidad detectado, *ya que el precepto se limitaría a establecer la obligación de las autoridades locales de brindar las facilidades y atender los casos de cambios de estado civil, domicilio o lugar de trabajo de las personas migrantes*. La redacción quedaría de la manera siguiente:
- Artículo 24.-** Las autoridades estatales y municipales están obligadas a brindar las facilidades y atender los casos de cambios de estado civil, domicilio o lugar de trabajo de las y los extranjeros ~~residentes temporales o permanentes~~ en el estado de Baja California, en los términos de la legislación aplicable.

210. La nueva redacción normativa se traduciría en un simple débito de protección para las personas migrantes, *que coadyuvaría a dar eficacia a los derechos reconocidos en el artículo 9 de la Ley de Migración*; de ahí que no habría colisión con la competencia del Congreso de la Unión para dictar leyes en materia de emigración e inmigración.
211. Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley Reglamentaria, la declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.
212. **IV. Artículo 27.** La invalidez decretada debe entenderse referida a la porción normativa que señala **"que cuenten con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria"**. Ello, pues suprimiendo esta condicionante respecto a los débitos que se imponen a las autoridades locales en materia de derechos laborales, el resto del texto normativo *se reduciría a reconocer un mecanismo de protección de los derechos de las personas migrantes*.
213. Cuestión que ya no supondría una invasión a la esfera competencial del Congreso de la Unión para dictar leyes en materia de emigración e inmigración. El precepto quedaría redactado de la manera siguiente:
- Artículo 27.-** La Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Estado promoverá el derecho al trabajo y empleo de las personas migrantes ~~que cuenten con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria~~, en igualdad de oportunidades y equidad, que les otorgue certeza en su desarrollo personal, social y laboral. Para tal efecto, realizará las siguientes acciones:
- I. Prohibir cualquier tipo de discriminación por motivo de su condición migratoria, origen étnico o nacional en la selección, contratación, remuneración, tipo de empleo, reinserción, continuidad, capacitación, liquidación laboral, promoción profesional y asegurar condiciones de trabajo accesibles, seguras y saludables;
- II. Diseñar, ejecutar, evaluar y promover políticas públicas para la inclusión laboral de las personas migrantes atendiendo a su clasificación, en el sector público o privado, que protejan la capacitación, empleo, contratación y derechos sindicales, en su caso;
- III. Elaborar e instrumentar el programa estatal de trabajo y empleo para las personas migrantes, que comprenda la capacitación, acceso a bolsas de trabajo públicas o privadas, centros de trabajo protegido, talleres, asistencia técnica y formación vocacional o profesional;
- IV. Diseñar programas de reinserción laboral de las y los migrantes. certificando sus habilidades y conocimientos, facilitándoles el trámite de los documentos que acrediten su identidad;
- V. Las demás que dispongan otros ordenamientos.
214. Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley Reglamentaria, la declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.
215. **V. Artículo 36.** Este precepto debe invalidarse **en su totalidad**, al pretender establecer un registro estatal de personas extranjeras, lo cual incide en la competencia exclusiva del Congreso de la Unión de establecer la política migratoria –dentro de la cual ya se contempló un Registro Nacional de Extranjeros–.
216. Esta invalidez **debe extenderse** al resto de los preceptos jurídicos de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California **que hagan alusión al referido registro de extranjeros**. En ese sentido, debe declararse **la invalidez por extensión** de los siguientes artículos: **(I)** 5, fracción VIII<sup>25</sup>, en su totalidad; **(II)** 32, fracciones XIII y XVI<sup>26</sup>, en su totalidad; y **(III)** 35<sup>27</sup> en su totalidad.

<sup>25</sup> Artículo 5.- Para los efectos de esta ley se entenderá por:

[...]

VIII. Registro: El Registro Estatal de Migrantes

<sup>26</sup> Artículo 32.- A la Subsecretaría, corresponde la atención de los siguientes asuntos:

[...]

XIII. Promover la inscripción voluntaria de migrantes en el Registro Estatal de Personas Migrantes.

[...]

XVI. Operar y mantener actualizado el registro estatal de personas migrantes con apego a lo dispuesto en las disposiciones legales aplicables en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales.

<sup>27</sup> Artículo 35.- El Registro Estatal de Migrantes estará a cargo de la Subsecretaría, será público y tendrá por objeto la inscripción voluntaria de información por parte de los migrantes con respecto a su nombre, procedencia, domicilio en su lugar de origen y en general, de todos aquellos datos que pudieran facilitar su ubicación o la de sus familiares con el objeto de facilitar la reunificación familiar.

En la operación del Registro deberá observarse en todo momento lo dispuesto en las disposiciones legales aplicables en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales.

217. Conforme a lo dispuesto por el artículo 45, párrafo primero, de la ley Reglamentaria, se reitera que la declaratoria de invalidez de los preceptos referidos, ya directa, ya por extensión, surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.

### VIII. DECISIÓN

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

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

**SEGUNDO.** Se **desestima** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 21, fracción I, de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, expedida mediante el DECRETO No. 183, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno.

**TERCERO.** Se reconoce la **validez** de los artículos 8, fracciones II y III, 11, 37, fracciones I, III, V y VII, y 39 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, expedida mediante el DECRETO No. 183, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno, en atención a lo dispuesto en el apartado VII de esta decisión.

**CUARTO.** Se declara la **invalidez** de los artículos 21, fracciones II y III, 23, 24, párrafo primero, en su porción normativa 'residentes temporales o permanentes', 27, acápite, en su porción normativa 'que cuenten con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria', y 36 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, expedida mediante el DECRETO No. 183, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno, conforme a lo expuesto en el apartado VII de esta determinación.

**QUINTO.** Se declara la **invalidez, por extensión**, de los artículos 5, fracción VIII, 32, fracciones XIII y XVI, y 35 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, expedida mediante el DECRETO No. 183, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno, en términos del apartado VIII de esta ejecutoria.

**SEXTO.** Las declaratorias de invalidez surtirán sus **efectos** a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Baja California, tal como se precisa en el apartado VIII de esta sentencia.

**SÉPTIMO.** **Publíquese** esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

#### **En relación con el punto resolutive primero:**

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

#### **En relación con el punto resolutive segundo:**

Se expresó una mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1.2.1, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 21, fracción I, de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California. La señora Ministra Ortiz Ahlf y los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del precepto referido, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá separándose de la metodología, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales separándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea apartándose del parámetro de regularidad constitucional, Ríos Farjat con matices en las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose de las consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1.1.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1.2.2, en su parte primera, consistente en reconocer la validez del artículo 8, fracciones II y III, de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1.2.2, en su parte segunda, consistente en reconocer la validez del artículo 11 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California,.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1.2.2, en su parte tercera, consistente en reconocer la validez del artículo 37, fracciones I, III, V y VII, de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales salvo su párrafo segundo, en su porción normativa “con la presentación de la niña, niño o adolescente”, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat salvo su párrafo segundo, en su porción normativa “con la presentación de la niña, niño o adolescente”, Laynez Potisek en suplencia de la queja y salvo su párrafo segundo, en su porción normativa “con la presentación de la niña, niño o adolescente” y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1.2.2, en su parte cuarta, consistente en reconocer la validez del artículo 39 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de las consideraciones alusivas al marco de competencias concurrentes, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2.2, consistente en reconocer la validez del artículo 37, fracciones I, III, V y VII, de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de las consideraciones alusivas al sistema de competencias, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales salvo su párrafo segundo, en su porción normativa “con la presentación de la niña, niño o adolescente”, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat salvo su párrafo segundo, en su porción normativa “con la presentación de la niña, niño o adolescente”, Laynez Potisek salvo su párrafo segundo, en su porción normativa “con la presentación de la niña, niño o adolescente” y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2.2, consistente en reconocer la validez del artículo 39 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.3, consistente en reconocer la validez del artículo 11 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.4, consistente en reconocer la validez del artículo 8, fracción II, en su porción normativa “no acompañados”, de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California.

**En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1.2.1, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 21, fracción II, de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1.2.1, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 21, fracción III, de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California. La señora Ministra Ortiz Ahlf votó en contra.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, Ríos Farjat con matices en las consideraciones y precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1.2.1, en su parte segunda, consistente en declarar la invalidez del artículo 23 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales votaron por la invalidez únicamente de su porción normativa “residentes temporales o permanentes”.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por la invalidez de la totalidad del artículo 24, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1.2.1, en su parte tercera, consistente en declarar la invalidez del artículo 24, párrafo primero, en su porción normativa “residentes temporales o permanentes”, de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por consideraciones distintas, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1.2.1, en su parte cuarta, consistente en declarar la invalidez del artículo 27, acápites, en su porción normativa "que cuenten con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria", de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1.2.1, en su parte quinta, consistente en declarar la invalidez del artículo 36 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California. La señora Ministra y los señores Ministros Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea y Ríos Farjat votaron en contra.

**En relación con el punto resolutivo quinto:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Ríos Farjat con precisiones, Laynez Potisek con precisiones, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández por la invalidez adicional de la totalidad de los artículos 24 y 27, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en declarar la invalidez, por extensión, de los artículos 5, fracción VIII, 32, fracciones XIII y XVI, y 35 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California. Los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

**En relación con el punto resolutivo sexto:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra del párrafo 203, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que las declaratorias de invalidez surtan sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado.

**En relación con el punto resolutivo séptimo:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

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

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Ministra Presidenta, **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ministro Ponente, **Alberto Pérez Dayán**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cincuenta y un fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 68/2021, promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del siete de agosto de dos mil veintitrés. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación. Ciudad de México, a catorce de noviembre de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

**VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 68/2021.**

**I. Antecedentes.**

1. En la sesión celebrada el siete de agosto de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 68/2021. En la sentencia se estudiaron diversas disposiciones de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, ("**la Ley impugnada**") expedida mediante el DECRETO No. 183, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno. El Tribunal Pleno desestimó la acción respecto del artículo 21, fracción I y reconoció la validez de los artículos 8, fracciones II y III, 11, 37, fracciones I, III, V y VII, y 39. Asimismo, declaró la invalidez de los artículos 21, fracciones II y III, 23, 24, párrafo primero, en su porción normativa 'residentes temporales o permanentes', 27, acápite, en su porción normativa 'que cuenten con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria', y el 36. Finalmente, declaró la inconstitucionalidad, por extensión, de los artículos 5, fracción VIII, 32, fracciones XIII y XVI, y 35, todos de la Ley impugnada.
2. Por un lado, al estudiar el apartado *VI.1.2. Violación a la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de emigración e inmigración*, me separé parcialmente de la metodología, por las razones que desarrollo en el apartado III de este voto. Por otro lado, en el estudio del subapartado *VI.1.2.1*, voté en contra de invalidar la totalidad del artículo 23, por las razones que señalo en el apartado IV de este voto.

**II. Razones de la mayoría en el estudio de fondo.**

3. La mayoría concluyó que debían invalidarse los artículos 21, 23, 24, 27 y 36 de la Ley impugnada. Esto, en razón de que dichos preceptos inciden en el estatus migratorio o condición jurídica de la persona extranjera, o bien, porque los preceptos inciden en las atribuciones de la Federación para establecer políticas en ese rubro, invadiendo la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para dictar leyes en materia de emigración e inmigración, prevista en el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Federal. Asimismo, se consideró declarar la invalidez por extensión de los artículos 5, fracción VIII, 32, fracciones XIII y XVI, y 35 de la misma ley, por participar de los mismos vicios de inconstitucionalidad del artículo 36.
4. Por otra parte, la mayoría consideró que los artículos 8, fracciones II y III, 11, 37, fracciones I, III, V y VII, y 39, por tratarse de mecanismos de protección de las personas migrantes y, por ende, no invaden la facultad exclusiva del Congreso de la Unión y caen dentro del ámbito de competencia legislativa del Congreso local demandado. Por lo anterior, dichos preceptos se examinaron a la luz del resto de conceptos de invalidez propuestos por la parte actora.
5. Luego, la mayoría concluyó que el artículo 11 no es contrario al diverso 73, fracción XXI, inciso a), constitucional, pues la alusión a la atribución de la Fiscalía General del Estado de Baja California para crear agencias del ministerio público especializadas en delitos cometidos en contra de personas migrantes, no implica la creación de agencias del orden federal, sino, más bien, atiende a delitos del fuero común en los cuales las personas migrantes tengan la calidad de víctimas. Se consideró que tal mecanismo de protección es congruente, toda vez que las personas migrantes también pueden ser víctimas de delitos del fuero común, de ahí que tiene sentido que el Congreso local haya considerado oportuno contar con agencias especializadas que puedan atender a los migrantes en tanto víctimas de algún delito local y tomando en cuenta que son un grupo vulnerable. Asimismo, la mayoría consideró que el artículo 11 no es contrario al numeral 21 de la Constitución Federal, al no invadir alguna facultad o ámbito reservado al Ministerio Público Federal, toda vez que se limita a establecer la creación de una fiscalía especializada para la atención a delitos locales cometidos contra personas migrantes.
6. Finalmente, la mayoría concluyó que el artículo 8, fracción II, en su porción normativa "no acompañados", no contraviene el principio de igualdad y no discriminación. Esto, toda vez que la norma es enunciativa y no limitativa, lo que por sí mismo es suficiente para desestimar una posible afectación a los derechos de igualdad y no discriminación. Se consideró que, si bien, el precepto se refiere a niños y adolescentes migrantes "no acompañados", ello no implica que no se deba brindar atención a las infancias migrantes que sí estén acompañadas, ni mucho menos que las infancias migrantes únicamente se encontrarán en situación de vulnerabilidad acrecentada cuando no estén acompañadas.

**III. Razones de la concurrencia del apartado VI.1.2. Violación a la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de emigración e inmigración.**

7. En el apartado VI.1.2. *Violación a la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de emigración e inmigración*, se consideró que la facultad del Congreso de la Unión para dictar leyes en materia de emigración e inmigración no puede entenderse como una prohibición absoluta para que las entidades federativas legislen en cuestiones que incidan en las personas migrantes. Se estimó que las normas son inconstitucionales si atienden al estatus migratorio de la persona extranjera o a la política migratoria, por vulnerar la competencia exclusiva de la Federación para dictar leyes en materia de emigración e inmigración. Por ello, la mayoría concluimos que no se puede considerar inconstitucional el Decreto combatido, en sí y por sí mismo, al legislar sobre la materia de migración. En ese sentido, se declaró infundado el concepto de invalidez, en el cual se aduce que el Decreto es inconstitucional en su totalidad. Yo estuve de acuerdo, en este respecto.
8. Tras esto, el estudio consideró que lo procedente era examinar, en lo individual, las normas que habían sido impugnadas por la accionante —pero por razones diversas—, a efecto de determinar si el legislador local invadió o no la competencia exclusiva de la Federación para dictar leyes en materia de emigración e inmigración. Es en este aspecto de la metodología, que diferí de la mayoría y por lo que emito mi concurrencia.
9. Aunque estoy de acuerdo en que se deben examinar individualmente las normas impugnadas, no me parece adecuado estudiar los artículos controvertidos bajo el argumento de la falta de competencia en materia migratoria, puesto a que, en la demanda, la actora alegó su inconstitucionalidad bajo conceptos de invalidez distintos.
10. En consecuencia, considero que la metodología correcta habría sido que, al momento de entrar al estudio de dichos preceptos bajo los conceptos de invalidez planteados por la accionante, este Pleno estudiara de oficio, en los artículos correspondientes, la falta de facultad en materia migratoria.
11. Ahora bien, como el resultado de dicha metodología me habría conducido a las mismas conclusiones, voté con el sentido del proyecto en este apartado.

**IV. Razones del voto en contra de invalidar la totalidad del artículo 23 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California.**

12. En el apartado VI.1.2.1. *Preceptos que invaden la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de emigración e inmigración*, la mayoría votó por invalidar el artículo 23, relativo al derecho a la preservación de la unidad familiar. La razón radicó en que el Congreso local invadió la competencia de la Federación para dictar leyes en materia de emigración e inmigración, al restringir o condicionar dicho derecho a que las personas extranjeras cuenten con el estatus de residentes temporales o permanentes. En adición, se señaló que las condicionantes para el derecho a la preservación de la unidad familiar ya se encuentran previstas en la Ley de Migración.
13. Estuve **en contra** de invalidar la totalidad del artículo 23 porque considero que era suficiente declarar la invalidez de la porción normativa “residentes temporales o permanentes” de dicho precepto.
14. En principio, entiendo la preocupación de la mayoría de que no se module o restrinja el derecho a la preservación de la unidad familiar fuera de lo ya previsto en la Ley de Migración, la cual también reconoce dicho derecho a las personas extranjeras que pretendan ingresar al país de manera regular o, bien, pretendan regularizar su situación migratoria. Sin embargo, voté en contra pues considero que, al eliminar únicamente la porción normativa “residentes temporales o permanentes” del artículo 23, la norma reconocería el derecho a la preservación de la unidad familiar de forma general a todos los extranjeros en el Estado de Baja California, por lo que se incluiría a las personas en dicha entidad pretendan regularizar su situación migratoria. Esto, sin perjuicio de que las personas que pretendan ingresar al país de manera regular escaparían de la jurisdicción del legislador local.

Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular y concurrente formulado por el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la sentencia del siete de agosto de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 68/2021, promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a catorce de noviembre de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

**VOTO CONCURRENTENTE Y PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 68/2021.**

En la sesión de siete de agosto de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el asunto citado al rubro, promovido por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Baja California, en contra del Decreto 183 mediante el cual se aprobó la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno.

El estudio de fondo del presente asunto se dividió en los apartados siguientes:

- **VI.1** Facultad exclusiva del Congreso de la Unión para dictar leyes sobre emigración e inmigración.
  - o VI.1.1 Jurisprudencia sobre la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para dictar leyes sobre emigración e inmigración.
  - o VI.1.2 Violación a la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de emigración e inmigración.
    - VI.1.2.1 Preceptos que invaden la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de emigración e inmigración. Artículos 21, 23, 24, 27 y 36 impugnados.
    - VI.1.2.2 Preceptos que no invaden la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de emigración e inmigración. Artículos 8, fracciones II y III; 11, 37, fracciones I, III, V y VII, y 39 impugnados.
- **VI.2** Deber de las entidades federativas de apegarse a los mecanismos de proyección establecidos en la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.
  - o VI.2.1. Particularidades del sistema de competencias concurrentes constitucionales.
  - o VI.2.2. Análisis del marco de competencias concurrentes en materia de los derechos de la niñez. Artículos 37, fracciones I, III, V y VII y 39 de la ley impugnada.
- **VI.3** Conformidad del artículo 11 impugnado con la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes que delimiten los delitos federales, así como con lo dispuesto en el artículo 21 constitucional.
- **VI.4.** Vulneración al principio de igualdad y no discriminación, atento al contenido del artículo 8, fracción II, de la ley impugnada.

Ahora bien, derivado de la discusión en el Pleno enseguida desarrollaré un **voto concurrente**, en relación con los temas estudiados en los considerandos **VI.1.1**, **VI.1.2.2**, **VI.2.2** y **VI.4**, así como un **voto particular**, en lo que concierne al considerando **VI.1.2.1**.

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

En este apartado, la sentencia toma en cuenta lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 110/2016, donde el Pleno de este Alto Tribunal sostuvo que de una interpretación de los preceptos 73, fracción XVI, y 124 de la Constitución Federal, se colige que es el Congreso de la Unión el que cuenta con la facultad exclusiva para regular cuestiones migratorias, con relación al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos, así como el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, de modo que, las autoridades locales no cuentan con competencia para ello.

Asimismo, se señaló que al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, este Tribunal Pleno indicó que la emisión de normas a nivel local que estén relacionadas con las personas migrantes no es *per se* una invasión a la facultad exclusiva del Congreso de la Unión, sino que ello dependerá del contenido específico de las mismas.

En el caso ahí analizado, se determinó que el artículo 11 de la Constitución de la Ciudad de México que establecía que *“las personas migrantes (...) tendrán la protección de la ley y no serán criminalizadas por su condición (...)”*, se trataba de una norma de protección que no invadía la esfera competencial de la Federación, en tanto que, no modificaba ni establecía obligaciones o derechos nuevos para las personas migrantes en relación con su condición.

Derivado de ambos precedentes, el proyecto aprobado concluye que para establecer si las normas locales invaden la competencia federal, es necesario distinguir dos categorías normativas:

- I. Las normas que regulan o inciden en el estatus migratorio o condición jurídica de la persona extranjera, o bien, en las atribuciones de la Federación para establecer políticas en ese rubro –como lo son los flujos internacionales de personas desde y hacia nuestro país–; y
- II. Las normas que atañen al débito de las autoridades locales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes –lo que esta Corte ha denominado como “mecanismos de protección para las personas migrantes”–.

Ahora, si bien, no participé en la resolución de los dos precedentes que retoma el proyecto, coincido con las consideraciones que los sustentaron, en lo que respecta a la facultad exclusiva del Congreso Federal y a la facultad residual de los Congresos Locales, en materia migratoria.

No obstante, respetuosamente me aparto de la interpretación que el proyecto aprobado realiza de los referidos precedentes en la que distingue sólo dos tipos de normas en esta materia: (i) aquellas que regulan o inciden en el estatus migratorio o condición jurídica de la persona extranjera o bien, en las atribuciones de la federación para establecer políticas en ese rubro y (ii) las normas que promueven, respetan, protegen y garantizan los derechos humanos de las personas migrantes y que ese sea el parámetro para verificar la constitucionalidad de las normas migratorias.

Lo anterior, por dos razones principales, la primera porque, de conformidad con el artículo 124 de la Constitución Federal<sup>1</sup>, las facultades que no están expresamente concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

Por ello, toda vez que el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>2</sup> establece, en lo que interesa, que el Congreso de la Unión tiene facultad para dictar leyes sobre la condición jurídica de los extranjeros, emigración e inmigración; desde mi perspectiva, la facultad residual de las entidades federativas para legislar en materia de migración no se limita a normas de protección, sino a todas aquellas que no se relacionen con la condición o estatus de las personas migrantes ni con la política migratoria.

En ese sentido, considero que la constitucionalidad de las normas en esta materia, desde un punto de vista competencial, dependerá del análisis casuístico de cada una de ellas y no, en automático, verificando únicamente si se trata de una norma de protección o no.

La segunda razón, es porque considero que la división tajante de las dos categorías normativas puede generar riesgos en el piso mínimo que la Constitución Federal, tratados y estándares internacionales han establecido en favor de las personas migrantes, el cual deben respetar, garantizar y proteger todos los Estados.

En efecto, tanto la Constitución Federal como diversos tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte establecen diversas prerrogativas en favor de las personas migrantes que conforman el piso mínimo, tales como el derecho a la igualdad, no discriminación, acceso a la justicia, debido proceso, notificación, comunicación y asistencia consular, trato digno, libertad personal, de circulación y residencia, preservación de la unidad familiar, incentivo a la regularidad migratoria, no devolución, entre otros.

De este modo, si bien los Estados deben proteger tales derechos fundamentales y, como parte de esta protección emitir normas al respecto, lo cierto es que con el fin de cumplir las diversas obligaciones de respeto, promoción y garantía pueden, válidamente, emitir diversas disposiciones, siempre y cuando se realice dentro del ámbito competencial residual que les otorga la Constitución Federal en materia migratoria.

Por ello, me parece que la limitación que establece el proyecto, relativa a que las entidades federativas sólo pueden emitir normas de protección de los derechos humanos puede menoscabar el piso mínimo alcanzado en pro de las personas migrantes, pues afecta la posibilidad de que los Estados regulen cualquier otro aspecto, que no esté reservado al Congreso de la Unión, en beneficio de éstas.

#### **VI.1.2.1 Invalidez de los artículos 21, fracción II; 23, 24, 27 y 36 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, por invadir la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar al respecto.**

##### **A. Invalidez del artículo 21, fracción II, de la ley impugnada.**

Tal como lo apunta el proyecto aprobado, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 110/2016 declaró la invalidez del artículo 4º, fracción II, de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco<sup>3</sup> -de contenido similar al artículo 21, fracción II, impugnado- por considerar que establecía una facultad de las autoridades estatales para verificar la situación migratoria de las personas, ya que los obligaba a proporcionar diversa información.

<sup>1</sup> **Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

<sup>2</sup> **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

[...]

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

<sup>3</sup> **Artículo 4.** Los migrantes deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

[...]

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

En ese sentido, además de que estimo correcta la aplicación análoga de dicho precedente, el siguiente análisis casuístico de la porción normativa en comento me lleva a la misma conclusión.

El artículo 21, fracción II, de la ley impugnada establece:

**Artículo 21.-** Las personas migrantes y sus familias tendrán las siguientes obligaciones, según corresponda: [...]

II. Proporcionar la información que les sea requerida por las autoridades según la normatividad correspondiente, y [...].

De la porción normativa transcrita, se advierte que vincula a las personas migrantes y a sus familiares a proporcionar la información que les sea requerida por las autoridades según la normatividad correspondiente; por lo que, si de conformidad con el artículo 3 de la misma legislación, la aplicación de ésta corresponde al Ejecutivo local, por conducto de las dependencias y a los ayuntamientos en el ámbito de sus competencias, es inconcuso que los requerimientos que deben atender las personas migrantes son aquellos que emitan las autoridades locales.

Lo anterior, evidencia su inconstitucionalidad, pues el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Federal en relación con el diverso 16, fracción III, de la Ley de Migración<sup>4</sup>, establecen que el Congreso de la Unión es el único facultado para emitir normas relacionadas con el estatus de las personas migrantes, entre las que destacan las de verificación de dicha condición, de modo que, los migrantes están obligados a brindar la información pero con base en la legislación Federal, esto es, el artículo 16 de la Ley de Migración.<sup>5</sup>

Sin que pase inadvertido que, de conformidad con el artículo 4° de la Ley de Migración<sup>6</sup>, la aplicación de ésta corresponde a la Secretaría de Gobernación, para lo cual, podrá auxiliarse y coordinarse con las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuyas atribuciones estén vinculadas con la materia migratoria, en tanto que, si bien se pueden coordinar con los entidades federativas para su aplicación, ello no implica que éstas por sí mismas, puedan legislar al respecto, pues reitero, ello está expresamente reservado al Congreso de la Unión.

Por todo lo anterior, compartí la declaratoria de invalidez de la fracción II, del artículo 21 de la Constitución Federal.

**B. Invalidez del artículo 23, de la ley impugnada.**

De la misma forma, coincidí con la declaratoria de invalidez del artículo 23 de la ley impugnada, toda vez que, como lo apunta la sentencia, éste condiciona el goce del derecho de preservación de la unidad familiar a los extranjeros residentes temporales o permanentes en el Estado de Baja California, ya que establece:

**Artículo 23.-** Las y los mexicanos y extranjeros residentes temporales o permanentes en el estado de Baja California, tienen el derecho a la preservación de la unidad familiar.

Desde mi perspectiva, la invalidez total del precepto obedece a que condiciona o limita el goce del derecho aludido a las personas residentes temporales o permanentes, el cual, conforme al artículo 2° de la Ley de Migración<sup>7</sup> constituye uno de los principios de la política migratoria, cuya regulación es facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

Aunado a ello, el diverso 10<sup>8</sup>, de la ley Federal y el numeral 111, primer párrafo, de su Reglamento<sup>9</sup>, establece que son los mexicanos y las personas extranjeras residentes temporales o permanentes en el territorio nacional, así como los que soliciten la visa de residente ya sea temporal o permanente los que cuentan con dicha prerrogativa.

<sup>4</sup> **Artículo 16.** Los migrantes deberán cumplir con las siguientes obligaciones:  
[...]

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

<sup>5</sup> **Artículo 16.** Los migrantes deberán cumplir con las siguientes obligaciones:  
[...]

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

<sup>6</sup> **Artículo 4.** La aplicación de esta Ley corresponde a la Secretaría, para lo cual podrá auxiliarse y coordinarse con las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuyas atribuciones estén vinculadas con la materia migratoria

<sup>7</sup> **Artículo 2.** [...]

Son principios en los que debe sustentarse la política migratoria del Estado mexicano los siguientes: [...]

Unidad familiar e interés superior de la niña, niño y adolescente, como criterio prioritario de internación y estancia de extranjeros para la residencia temporal o permanente en México, junto con las necesidades laborales y las causas humanitarias, en tanto que la unidad familiar es un elemento sustantivo para la conformación de un sano y productivo tejido social de las comunidades de extranjeros en el país. [...].

<sup>8</sup> **Artículo 10.** El Estado mexicano garantizará a los migrantes que pretendan ingresar de forma regular al país o que residan en territorio nacional con situación migratoria regular, así como a aquéllos que pretendan regularizar su situación migratoria en el país, el derecho a la preservación de la unidad familiar.

<sup>9</sup> **Artículo 111.** Los mexicanos y las personas extranjeras residentes temporales o permanentes en el territorio nacional, así como los solicitantes de visa de residente temporal o permanente, tienen derecho a la preservación de la unidad familiar.

Así, si el precepto impugnado reconoce el derecho fundamental de preservación de la unidad familiar únicamente a los residentes temporales o permanentes, es inconcuso que limita el goce de ese derecho en contravención a la Ley de Migración y su Reglamento, los cuales también les reconoce ese derecho a las personas migrantes que soliciten visa de residente ya sea temporal o permanente.

Por dichas consideraciones, coincido con la invalidez del artículo 23 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California.

**C. Invalidez del artículo 24,** de la ley impugnada.

Por otra parte, compartí la invalidez del artículo 24, en su porción normativa “residentes temporales o permanentes”, de la ley impugnada, que dice:

**Artículo 24.-** Las autoridades estatales y municipales están obligadas a brindar las facilidades y atender los casos de cambios de estado civil, domicilio o lugar de trabajo de las y los extranjeros **residentes temporales o permanentes** en el estado de Baja California, en los términos de la legislación aplicable.

En virtud de que, de la lectura integral del precepto advierto que únicamente establece la obligación de las autoridades locales de brindar las facilidades y atender los cambios de estado civil, domicilio o lugar de trabajo de las personas extranjeras, de modo que, eliminando la porción normativa “residentes temporales o permanentes” no regula ningún aspecto de política migratoria ni prevé reglas relacionadas con la condición o estatus de las personas migrantes. De ahí, que comparta la invalidez del precepto en comentario.

**D. Invalidez del artículo 27,** de la ley impugnada.

Asimismo, comparto la declaratoria de invalidez del artículo 27, en su porción normativa “que cuenten con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria”, que en su integridad dice:

**Artículo 27.-** La Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Estado promoverá el derecho al trabajo y empleo de las personas migrantes **que cuenten con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria**, en igualdad de oportunidades y equidad, que les otorgue certeza en su desarrollo personal, social y laboral. Para tal efecto, realizará las siguientes acciones: [...].

Ello, toda vez que si bien, la sentencia sitúa su análisis en el apartado “VI.1.2.1 Preceptos que invaden la competencia del Congreso de la Unión para legislar en materia de emigración e inmigración” y parte de su argumentación se basa en el contenido del precepto y no sólo a la falta de competencia del Congreso local para legislar al respecto, lo cierto es que coincido en que dicho precepto estableció restricciones o limitaciones a los derechos laborales de las personas migrantes que no se comportan con el andamiaje normativo de la Ley de Migración.

En ese sentido, en mi opinión, el precepto en comentario, al especificar que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Estado de Baja California promoverá el derecho al trabajo únicamente de las personas migrantes que cuenten con el permiso correspondiente, es contrario al artículo 1º constitucional y a los tratados internacionales que ha ratificado nuestro país en la materia, en virtud de que hace una distinción entre las personas que sean residentes legales en el país con el permiso correspondiente de las que no lo sean. Por tanto, comparto la invalidez del precepto mencionado.

**E. Invalidez del artículo 36,** de la ley impugnada.

Por último, comparto la invalidez del artículo 36 de la ley impugnada que es del tenor literal siguiente:

**Artículo 36.-** Cualquier autoridad estatal y municipal que otorgue a cualquier migrante algún beneficio de los establecidos en esta ley, deberá invitarlo a ser inscrito en el Registro, para lo cual deberá contar con los formatos adecuados para realizar dicha inscripción.

El Registro deberá contener una base estadística y referencial que servirá como fuente de consulta en la toma de decisiones en la implementación de políticas públicas que lleven a cabo el Estado y los Municipios con respecto a la atención y protección de las personas migrantes en sus diversas manifestaciones. Dicho Registro se alimentará tanto de fuentes propias como de toda información disponible de instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras.

Toda vez que establece la obligación de cualquier autoridad estatal y municipal que otorgue a cualquier migrante algún beneficio de los establecidos en la ley local, de invitarlo a ser inscrito en el Registro Estatal de Migrantes.

En ese sentido, considero que la obligación prevista en el precepto impugnado, así como el propio Registro previsto en el artículo 35 de la ley impugnada<sup>10</sup>, son inconstitucionales al generar una distorsión respecto del Registro Nacional de Migrantes regulado en el artículo 63 de la Ley de Migración<sup>11</sup>.

Lo anterior, toda vez que el registro federal, se implementó como parte de la política migratoria con la finalidad de llevar un control nacional de todas las personas extranjeras que adquieren la condición de estancia de residente temporal o de residentes permanente. Por ello, estimo tienen la obligación de comunicar al Instituto Nacional de Migración cualquier cambio de estado civil, de nacionalidad por una diversa a la que ingresaron, domicilio o lugar de trabajo dentro de los noventa días siguientes a éste.

Así, en mi opinión, el control estatal que prevé la legislación impugnada -aunque de inscripción voluntaria- invade parte de las atribuciones que le fueron conferidas exclusivamente al Congreso de la Unión.

**VI.2.2 Validez de los artículos 8, fracciones II y III; 11, 37, fracciones I, III, V y VII, y 39 de la ley impugnada, por no invadir la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar al respecto.**

Tomando en cuenta que la constitucionalidad de las normas migratorias dependerá del análisis casuístico de cada una de ellas, coincido con el reconocimiento de validez de los artículos 8, fracciones II y III; 11, 37, fracciones I, III, V y VII, y 39 de la ley impugnada, que establecen lo siguiente:

**Artículo 8.-** El Poder Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos podrán celebrar convenios de colaboración y concertación con las Autoridades Migratorias, a fin de coadyuvar con las mismas, en las siguientes acciones:

[...]

II. Brindar atención adecuada a las personas migrantes que, por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de vulnerabilidad como son las niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, las mujeres, las víctimas de delitos, las personas con discapacidad y los adultos mayores.

III. Atención a las personas migrantes que son víctimas del delito, así como la prevención, persecución y su combate.

**Artículo 11.-** La Fiscalía General del Estado podrá determinar la creación de agencias del ministerio público especializadas en delitos cometidos en contra de personas migrantes.

**Artículo 37.-** Además de lo estipulado en el Capítulo Vigésimo del Título Segundo de la Ley para la Protección y Defensa de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Baja California, observando en todo momento el principio del interés superior de la niñez y los estándares internacionales en la materia, corresponde al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Baja California, en materia de protección de derechos de las personas migrantes:

I. Proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, con independencia de su estatus legal migratorio, mientras tanto no cumplan la mayoría de edad o no cuenten en el momento con persona alguna que ejerza sobre los mismos patria potestad, custodia, tutoría o cualquier otro tipo de representación legal, elaborando un plan de restitución de derechos que presentará ante el Instituto de Migración para ser considerado en la resolución del procedimiento administrativo;

[...]

III. Procurar prioritariamente la reunificación familiar en los casos de que niñas, niños y adolescentes migrantes nacionales no acompañados, y solicitar al Instituto Nacional de Migración la reunificación familiar de niñas, niños y extranjeros, siempre y cuando esta sea acorde a su interés superior. De no proceder la reunificación familiar, se deberán buscar otras alternativas, que garanticen sus derechos y su bienestar;

[...]

V. Otorgar cuidado alternativo o acogimiento residencial en Centros de Asistencia Social públicas, privadas o asociaciones, de niñas, niños o adolescentes canalizados por el Instituto de Migración al Sistema para el Desarrollo Integral de la familia de Baja California, por conducto de la Procuraduría de Protección.

[...]

<sup>10</sup> Artículo 35.- El Registro Estatal de Migrantes estará a cargo de la Subsecretaría, será público y tendrá por objeto la inscripción voluntaria de información por parte de los 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. En la operación del Registro deberá observarse en todo momento lo dispuesto en las disposiciones legales aplicables en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales.

<sup>11</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.

**VII.** En caso de que, la vida, seguridad y/o libertad de niñas, niños y adolescentes migrantes se encuentren en peligro a causa de persecución o amenazas a la misma, violencia generalizada o violaciones masivas a los derechos humanos entre otros, así como en el presunto sometimiento a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de Baja California, a través de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado, así lo asentara en el Plan de Restitución de Derechos adoptado, informando de manera inmediata al Instituto de Migración dicha condición para el otorgamiento del asilo político, al reconocimiento de la condición de refugiado o la necesidad de solicitar la protección internacional, y contactando a la representación consular correspondiente, y [...].

**Artículo 39.-** Las autoridades estatales y municipales tendrán la obligación de proteger la integridad y el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes identificadas como víctimas de delitos, respetando su derecho a decidir declarar o denunciar hechos presuntamente constitutivos de delito ante las autoridades judiciales o ministeriales.

Cuando se trate de niñas, niños y adolescentes migrantes, víctimas de delito, las autoridades estatales y municipales tendrán la obligación de denunciar los hechos presuntamente constitutivos de delito, ante la Fiscalía General Federal o Estatal, según el delito cometido, con la presentación de la niña, niño o adolescente, e informando al Instituto Nacional de Migración lo conducente.

Del contenido de los artículos transcritos se advierte que el Estado y Ayuntamientos podrán celebrar convenios de colaboración y concertación con las autoridades migratorias (dependencias federales correspondientes), con el fin de coadyuvar en brindar atención adecuada a las personas migrantes que enfrenten situaciones de vulnerabilidad.

Asimismo, se prevé la posibilidad de que la Fiscalía General del Estado cree agencias del ministerio público especializadas en delitos cometidos en contra de personas migrantes.

Por otra parte, teniendo como eje rector el interés superior de la niñez y los estándares internacionales en la materia, establece que corresponde al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Baja California, proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, con independencia de su estatus legal migratorio; procurar prioritariamente la reunificación familiar en los casos de que niñas, niños y adolescentes migrantes nacionales no acompañados, o en su caso, buscar otras alternativas, que garanticen sus derechos y su bienestar.

También establece que dicho Sistema debe otorgar cuidado alternativo en Centros de Asistencia Social públicas, privadas o asociaciones, de niñas, niños o adolescentes canalizados por el Instituto de Migración.

Además, en caso de que su vida, seguridad y/o libertad se encuentren en peligro, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Baja California, a través de la Procuraduría de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes de la entidad, deberá asentarlo en el Plan de Restitución de Derechos adoptado, con el fin de informarlo de manera inmediata al referido Instituto para que se le otorgue asilo político, se le reconozca la condición de refugiado o se analice la necesidad de solicitar la protección internacional, sin perjuicio de contactar a la representación consular correspondiente.

Por ello, considero que las normas analizadas en este apartado no invaden la facultad exclusiva del Congreso de la Unión prevista en el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Federal ni menoscaban los derechos humanos de las personas migrantes.

Por el contrario, de su contenido advierto que potencializan los derechos que les son reconocidos como piso mínimo en el marco nacional e internacional de derechos humanos, en tanto que constituyen normas de protección y atención a las personas migrantes que se encuentran en estado de vulnerabilidad, con especial énfasis en los niños, niñas y adolescentes.

#### **VI.2.2 Validez de los artículos 37, fracciones I, III, V y VII, y 39 de la ley impugnada, por emitirse en el marco de competencia concurrente en materia de derechos de la niñez.**

De igual manera, coincido con las consideraciones sostenidas en este apartado, a partir de las cuales se concluye el reconocimiento de validez de los artículos 37, fracciones I, III, V y VII, y 39 impugnados, en virtud de que estimo que es la interpretación más benéfica y proteccionista para los niños, niñas y adolescentes.

Primero, comparto que tratándose de normas relacionadas con los infantes y adolescentes, las entidades federativas cuentan con facultad concurrente concedida por el artículo 73, fracción XXIX-P, de la Constitución Federal para legislar al respecto, de modo que sus legislaciones, si bien no deben controvertir la norma general, ello no impide que adicionen prerrogativas de protección para los menores.

En ese sentido, considero que las normas mencionadas, amplían el piso mínimo que la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes establece en favor de la infancia migrante, pues prevé normas de protección reforzada para este grupo en situación de vulnerabilidad, tal como la procuración por parte de las autoridades para la reunificación familiar, el cuidado de los menores en centros de asistencia social, así como diversas medidas en caso de que se identifiquen como víctimas de delitos.

Aunado a que las obligaciones que los preceptos impugnados le imponen al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Baja California, no sólo son acordes a la Ley General y la Constitución Federal, sino también a la Convención de los Derechos del Niño, a la Declaración Universal de los Derechos humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a la Opinión Consultiva 21/14 sobre "Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional".<sup>12</sup>

Por ello, coincido con la validez de los artículos 37, fracciones I, III, V y VII, y 39 de la ley impugnada, por emitirse en el marco de competencia concurrente en materia de derechos de la niñez, en concordancia con el estándar nacional e internacional en la materia.

#### **VI.4. Validez del artículo 8, fracción II, de la ley impugnada, a la luz del derecho de igualdad y no discriminación.**

Siguiendo con el análisis casuístico de las normas impugnadas, coincido con la validez del artículo 8, fracción II, en su porción normativa "no acompañados", de la ley impugnada, porque estimo que la interpretación literal que adopta el proyecto aprobado, es la más benéfica para los menores migrantes.

Ello es así, porque el hecho de que establezca que el Ejecutivo del Estado de Baja California y sus Ayuntamientos pueden celebrar convenios de colaboración con las autoridades Federales en materia migratoria, con el fin brindar atención adecuada a las personas migrantes que se enfrenten en situaciones de vulnerabilidad, como son a las niñas, niños y adolescentes no acompañados, a las mujeres, a las víctimas de delitos, personas con discapacidad y adultos mayores, no implica una exclusión de dicha protección a aquellos grupos que no fueron enunciados expresamente en el texto del precepto, pues solo ejemplifica algunos de ellos.

Además, en todo caso, si el precepto impugnado estableciera una protección especial a las niñas, niños y adolescentes **no acompañados**; ello, no vulneraría el parámetro convencional que sobre la materia se ha establecido.

En la Opinión Consultiva número 21/14 sobre "Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional"<sup>13</sup>, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció que los niños, niñas y adolescentes migrantes, gozan de una protección reforzada para la atención y recepción de éstos, haciendo énfasis en aquellos que transitan "no acompañados":

"167. En lo que se refiere a las niñas y niños no acompañados o separados, el derecho internacional impone sobre el Estado obligaciones específicas atendiendo a esta situación particular. Aún cuando no se cuenta con normativa específica para la protección de niñas y niños en situación de irregularidad migratoria, las directrices sobre modalidades alternativas de cuidado a niñas y niños contienen pautas respecto al acogimiento de niñas y niños que se encuentran en el extranjero "sea cual fuere el motivo" y, en particular, de aquellos no acompañados o separados. [...]".

Lo anterior, es acorde con lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 37, inciso d), relativo a que todos las niñas, niños y adolescentes, incluidos aquellos en detención migratoria, tienen derecho a un pronto acceso a la asistencia jurídica adecuada. Así como, con lo establecido por el Comité de los Derechos del Niño, en la Observación General número 6, relativo a la prohibición de privar de su libertad a las y los menores de edad no acompañados o separados de su familia fuera de su país de origen, garantizando con ello una protección reforzada a su favor.

En ese sentido, si bien comparto que la fracción II del artículo 8 de la ley impugnada, no excluye de dicha atención a las niñas, niños y adolescentes acompañados, lo cierto es que, incluso de ser el caso que sólo va dirigido a los que sí lo son, el grupo de niñas, niños y adolescentes no acompañados goza de una especial protección reconocida internacionalmente, por lo que, desde ese punto de vista, considero que tampoco vulneraría el derecho de igualdad y no discriminación como lo adujo la Comisión Estatal promovente.

Por las razones adicionales que mencioné, estoy a favor de reconocer la validez del artículo 8, fracción II, en su porción normativa "no acompañados".

#### **VI.1.2.1 la declaratoria de invalidez de las fracciones I y III del artículo 21 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California.**

Finalmente, si bien respecto de la fracción I del artículo 21 impugnado se desestimó la acción de inconstitucionalidad al no alcanzarse la votación necesaria para declarar su invalidez, a continuación, expresaré las razones por las que desde mi perspectiva dicha fracción, así como la fracción III del mismo precepto son constitucionales.

<sup>12</sup> Corte IDH, "Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional", Opinión Consultiva OC-21/14, de 19 de agosto de 2014, Disponible en: seriea\_21\_esp.pdf (corteidh.or.cr).

<sup>13</sup> *Ibidem*.

Las fracciones en comento establecen lo siguiente:

**Artículo 21.-** Las personas migrantes y sus familias tendrán las siguientes obligaciones, según corresponda:

I. Respetar la Constitución Política del Estado, las leyes y reglamentos estatales y locales que de ella emanan, así como cualquier disposición legal vigente en el Estado de Baja California;

[...]

III. Los demás que establezcan esta Ley, la Ley de Migración y otros ordenamientos y disposiciones aplicables.

De lo anterior, se advierte que las disposiciones previstas en las fracciones I y III del artículo 21, constituyen normas de remisión en virtud de que establecen como obligaciones para las personas migrantes y sus familias, respetar la Constitución, las leyes y reglamentos locales, así como cualquier disposición vigente en el Estado; y las demás que establezca la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, la Ley de Migración y otros ordenamientos y disposiciones aplicables.

En ese sentido, si de conformidad con el artículo 124 de la Constitución Federal, las entidades federativas pueden regular todo aquello que no esté expresamente conferido a la Federación en el diverso 73, fracción XVI, de la Constitución Federal, y las normas en comento, no versan sobre ninguno de esos rubros reservados, pues no se relacionan con el acceso y residencia de las personas migrantes, ni instrumentan facultades de verificación en cumplimiento a dicho fin, sino por el contrario, remiten a su cumplimiento, estimo que las mismas no invaden la esfera competencial del Congreso de la Unión.

Por ello, las obligaciones referidas no invaden la competencia exclusiva del Congreso de la Unión, ni menoscaban el piso mínimo que se reconoce en el marco nacional e internacional en beneficio de las personas migrantes.

En esa tesitura, considero que las fracciones I y III del artículo 21 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California son válidas.

Atentamente

Ministra **Loretta Ortiz Ahlf**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de diez fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente y particular formulado por la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf, en relación con la sentencia del siete de agosto de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 68/2021, promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a catorce de noviembre de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

#### **VOTO CONCURRENTE Y PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 68/2021, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE BAJA CALIFORNIA.**

En sesión pública celebrada el siete de agosto de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 68/2021, promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California y en la que impugnó el Decreto 183 mediante el que se aprobó la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California; y, en específico, los artículos 8, fracciones II y III, 11, 21, 23, 24, 27, en su porción normativa *“que cuenten con el permiso correspondiente de la autoridad migratoria”*, 36, 37, fracciones I, III, V y VII, y 39 de dicha legislación.

Al respecto, suscribo este voto para desarrollar las razones por las que me separé del **parámetro de constitucionalidad** establecido en la sentencia, en torno a la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para dictar leyes sobre emigración e inmigración. Lo anterior, pues si bien la sentencia se construyó a partir de lo señalado en la acción de inconstitucionalidad 110/2016<sup>1</sup> y la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017<sup>2</sup>, lo cierto es que se **incorporaron elementos al análisis que no formaron parte de dichos precedentes**, los cuales me parecen problemáticos en tanto que distorsionan el análisis que posteriormente se realiza de las normas impugnadas en lo específico.

<sup>1</sup> Resuelta en sesión de quince de enero de dos mil diecinueve.

<sup>2</sup> Resueltas en sesión de seis de septiembre de dos mil dieciocho.

Como explicaré más a detalle, considero que para determinar si una norma local viola la competencia exclusiva de la Federación para legislar en materia migratoria (artículo 73, fracción XVI, de la Constitución General), **basta con verificar si la misma incide o no en el estatus migratorio de una persona, el diseño o implementación de la política migratoria, o bien, en las facultades de las autoridades federales de la materia. Ello, con independencia de si dicha regulación establece o no lo que en la sentencia se denomina como “mecanismos de protección a los derechos humanos de las personas migrantes”.**

Por otro lado, también formulé el presente voto para expresar las razones por las cuales voté en contra de la propuesta y por la **validez** de los artículos 21, fracción I, y 36 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, pues desde mi perspectiva estas disposiciones no inciden en la competencia exclusiva de la Federación en materia migratoria.

#### **I. Voto concurrente sobre el parámetro de constitucionalidad aplicable al caso concreto.**

Como punto de partida, debe tomarse en consideración que el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución General establece una facultad expresa a favor del Congreso de la Unión para regular cuestiones de migración e inmigración, tal como puede observarse de la siguiente transcripción:

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

[...]

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

[...].

Este es precisamente el fundamento constitucional que justifica la existencia de la **Ley de Migración**, la cual —como indica su propio artículo 1— tiene por objeto “regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales”.

De este modo —en atención a lo dispuesto en el artículo 124 constitucional<sup>3</sup> y tal como sostuvo este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 110/2016— **las autoridades locales no cuentan con competencia para regular cuestiones migratorias**, en relación con el ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, pues ello corresponde de manera expresa a las autoridades federales. Específicamente, a las autoridades migratorias con potestades expresamente conferidas.

En dicho precedente se sostuvo que esta prohibición regulatoria debía extenderse incluso a aquellos supuestos en los que únicamente se pretendan reiterar las obligaciones previstas en la Ley de Migración, pues dicha réplica de la normatividad federal genera una distorsión en el sistema, dado que la Ley de Migración esta precisamente dirigida a controlar el acceso y residencia de las personas migrantes<sup>4</sup>.

Posteriormente, al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, el Pleno desarrolló con mayor especificidad los alcances de dicha facultad exclusiva. Al respecto, señaló que el hecho de que el Congreso de la Unión tenga facultades exclusivas para legislar sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, emigración e inmigración, **no implica en modo alguno que la Ley de Migración sea “el único ordenamiento” en el país con normas jurídicas que apliquen a las personas migrantes.**

Sobre ello, se explicó que —por el simple hecho de encontrarse en nuestro país— las personas migrantes se encuentran sujetas a una gran variedad de normas jurídicas civiles, mercantiles, penales, administrativas e incluso laborales, las cuales tienen poco o nada que ver con propiamente su *estatus migratorio*. Por tanto, la facultad constitucional a que se ha hecho referencia debe entenderse como la posibilidad de establecer derechos y obligaciones para las personas migrantes, pero únicamente en aquellos aspectos relacionados con su situación jurídica como extranjeros; por lo que **no puede considerarse que existe un monopolio del Congreso de la Unión para regular todos los ámbitos de la vida de una persona migrante en territorio nacional.**

<sup>3</sup> **Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

<sup>4</sup> Bajo estas premisas, este Tribunal Pleno invalidó en aquella ocasión una disposición de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco que facultaba a las autoridades locales a exigir a los migrantes mostrar la documentación que acreditara su identidad, así como a solicitarles información y datos personales, cuando éstos se encontraran dentro de su territorio, con el objeto de **verificar su estatus migratorio, pues se estimó que dicha facultad era exclusiva de las autoridades federales.** La norma en cuestión establecía lo siguiente:

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

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

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

Siguiendo estas premisas, el Tribunal Pleno determinó que la metodología a seguir en este tipo de casos consistía en **analizar el contenido específico** de las normas locales impugnadas y **determinar si el mismo incide de algún modo en el estatus migratorio de las personas, o bien, si interfiere con las atribuciones de la Federación para establecer políticas en este rubro**, lo que podría actualizarse —según se dijo— en casos en que el contenido específico de la norma genere incidencia en la política migratoria del país o busque conferir derechos de residencia para extranjeros<sup>5</sup>.

Como mencioné al inicio, en la sentencia se retoman estos precedentes. Sin embargo, también se incorporan algunas consideraciones adicionales que no fueron desarrolladas en dichos asuntos. En concreto, se establece que para determinar si las normas locales invaden la competencia federal **es necesario “distinguir dos tipos de categorías de normas”**:

- i. Aquellas que regulan o inciden en el estatus migratorio o condición jurídica de la persona extranjera, o bien, en las atribuciones de la Federación para establecer políticas en ese rubro; y
- ii. Aquellas que *“atañen al débito de las autoridades locales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas migrantes –lo que esta Corte ha denominado como “mecanismos de protección para las personas migrantes–”*.

En mi opinión, esta distinción se aparta del criterio fijado en los precedentes y hace problemático el estudio de constitucionalidad de las normas impugnadas. Ello, pues en la sentencia se parece asumir que las normas locales que regulan aspectos relacionados con personas migrantes **serán compatibles con el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución General siempre que establezcan “mecanismos de protección de personas migrantes”**. Con lo cual, la sentencia parece partir **una falsa dicotomía** en relación con el *contenido* de normas locales dirigidas a personas migrantes: **o establecen mecanismos de protección o inciden en la materia migratoria**.

Tal interpretación de las competencias locales y federal me parece inadecuada, toda vez que pierde de vista que es perfectamente posible que existan normas locales que, al tiempo que establecen un mecanismo de protección, incidan también en el estatus migratorio o interfieran con las atribuciones de la Federación en este rubro (las cuales serían inconstitucionales por invadir la competencia federal); o bien, que, sin incidir en la materia migratoria, regulen algún aspecto relacionado con personas migrantes, sin que ello necesariamente se traduzca en un “mecanismo de protección” (las cuales no serían inconstitucionales por invadir la competencia de la Federación).

A mi modo de ver, **una mejor interpretación** —la cual es además congruente con los precedentes— **es considerar que las normas locales serán inconstitucionales por invadir la facultad exclusiva de la Federación, siempre que incidan en el estatus migratorio de una persona o las facultades de las autoridades federales en la materia**. Ello, insisto, **con independencia de si dicha regulación establece o no mecanismos de protección a los derechos humanos de las personas migrantes, pues esta cuestión tiene en realidad un carácter secundario**.

Así las cosas, en la sentencia se declara la invalidez de diversas normas impugnadas bajo el argumento de que violan la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de emigración e inmigración. Al respecto, si bien compartí la declaratoria de invalidez de la mayoría de estas normas, lo hice por **consideraciones distintas**; partiendo precisamente de todo lo ya expuesto en torno al parámetro de constitucionalidad a la luz del cual se debieron analizar dichas disposiciones.

## **II. Voto particular respecto de los artículos 21, fracción I, y 36 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California.**

En primer lugar, una mayoría de siete Ministras y Ministros votó por la **invalidez** del artículo 21, fracción I, de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California, que establece que las personas migrantes y sus familias tendrán la obligación de *“[r]espetar la Constitución Política del Estado, las leyes y reglamentos estatales y locales que de ella emanan, así como cualquier disposición legal vigente en el Estado de Baja California”*.

<sup>5</sup> Conforme a este estándar, este Tribunal Pleno reconoció la validez de una disposición de la Constitución de la Ciudad de México que establecía que las personas migrantes tendrán la protección de la ley y no serán criminalizadas por esa condición y, además, imponía a las autoridades la obligación de adoptar las medidas necesarias para la protección efectiva de sus derechos con independencia de su situación jurídica y bajo los criterios de hospitalidad, solidaridad, interculturalidad e inclusión. La norma en cuestión establecía lo siguiente:

**Artículo 11.** Ciudad incluyente.

[...]

I. Derechos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional

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

[...].

Lo anterior, al considerar que la totalidad del artículo 21 resultaba inconstitucional al no establecer o regular algún mecanismo de protección de migrantes y, por tanto, incidir en el ámbito exclusivo de la Ley de Migración. En consecuencia, al no reunirse la votación calificada para lograr la invalidez de dicha fracción en específico, en la sentencia se **desestimó** dicho planteamiento.

Sobre ello, contrario a lo señalado por la mayoría del Tribunal Pleno, considero que debió reconocerse la **validez** de dicha fracción, pues la misma se limita a establecer una obligación genérica a las personas migrantes en el sentido de respetar la Constitución de la entidad, las leyes y reglamentos estatales y locales, así como cualquier disposición legal vigente en el Estado de Baja California. Todo lo cual, desde mi punto de vista, en nada incide en el estatus migratorio o interfiere con las actividades de las autoridades federales que establece la Ley de Migración.

En segundo lugar, en la sentencia se determinó declarar la **invalidez total** del artículo 36 de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California<sup>6</sup>, en el que el legislador local decidió implementar un registro estatal de migrantes que contendrá diversos datos personales de tales personas, con la finalidad de que sea una fuente de consulta en la toma de decisiones en la implementación de políticas públicas que lleven a cabo el Estado y los municipios, con respecto a la atención y protección de las personas migrantes en sus diversas manifestaciones.

De acuerdo con la mayoría del Tribunal Pleno, este registro constituye una intromisión en la facultad exclusiva del Congreso de la Unión, pues **ya existe un Registro Nacional de Extranjeros dentro de la Ley de Migración** que se integra con toda la información relativa a todos aquellos extranjeros que adquieren la condición de estancia de residente temporal o de residente permanente. Así, la sentencia considera que se genera una **dobles regulación** que genera el riesgo de entrar en contradicción y conflicto, razón por la que se declara su **invalidez**. Al respecto, respetuosamente disiento del criterio mayoritario y, desde mi óptica, debió reconocerse la **validez** de dicha disposición.

Si bien es cierto que el artículo 63 de la Ley de Migración<sup>7</sup> establece la existencia de un Registro Nacional de Extranjeros —el cual se integra por la información relativa a todos aquellos extranjeros que adquieren la condición de estancia de residente temporal o de residente permanente— **ello no impide que los Estados puedan crear sus propios registros locales con la única finalidad de contar con información estadística y referencial para el diseño y/o implementación de políticas públicas locales.**

En mi opinión, la constitucionalidad de un registro de este tipo sólo podría verse comprometida si su finalidad fuera incidir en el estatus migratorio de los extranjeros o afectar facultades exclusivas de las autoridades migratorias. En cambio, tratándose de un Registro como el aquí impugnado, **cuya finalidad es simplemente contar con una fuente de consulta para la toma de decisiones en la implementación de políticas públicas estatales y municipales que involucren la atención y protección de las personas migrantes en el ámbito de sus atribuciones, me parece que no existe una invasión de la esfera competencial de la Federación.**

Lo anterior es así, **máxime si se toma en consideración que, como señala el propio precepto, la inscripción en el registro y el otorgamiento de información es plenamente voluntario para la persona migrante.**

Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente y particular formulado por el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia del siete de agosto de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 68/2021, promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a catorce de noviembre de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

<sup>6</sup> **Artículo 36.** Cualquier autoridad estatal y municipal que otorgue a cualquier migrante algún beneficio de los establecidos en esta ley, deberá invitarlo a ser inscrito en el Registro, para lo cual deberá contar con los formatos adecuados para realizar dicha inscripción. El Registro deberá contener una base estadística y referencial que servirá como fuente de consulta en la toma de decisiones en la implementación de políticas públicas que lleven a cabo el Estado y los Municipios con respecto a la atención y protección de las personas migrantes en sus diversas manifestaciones. Dicho Registro se alimentará tanto de fuentes propias como de toda información disponible de instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras.

<sup>7</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.

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 68/2021.**

En sesión de siete de agosto de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno resolvió el asunto citado al rubro en el que se impugnaron diversos artículos de la Ley para la Atención, Protección de los Derechos y Apoyo a las Personas Migrantes del Estado de Baja California.

Si bien compartí la mayoría de la propuesta, en específico este voto versa sobre el artículo 39 de la ley mencionada el cual dispone:

Artículo 39.- Las autoridades estatales y municipales tendrán la obligación de proteger la integridad y el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes identificadas como víctimas de delitos, respetando su derecho a decidir declarar o denunciar hechos presuntamente constitutivos de delito ante las autoridades judiciales o ministeriales.

Cuando se trate de niñas, niños y adolescentes migrantes, víctimas de delito, las autoridades estatales y municipales tendrán la obligación de denunciar los hechos presuntamente constitutivos de delito, ante la Fiscalía General Federal o Estatal, según el delito cometido, con la presentación de la niña, niño o adolescente, e informando al Instituto Nacional de Migración lo conducente.

La mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno reconocieron la validez del citado artículo al considerar que se limitaba a establecer el deber de las autoridades locales de proteger la integridad y el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes, incluyendo a niñas, niños y adolescentes, identificadas como víctimas de delitos, por lo que no invadía competencias del Congreso de la Unión al no legislar sobre la condición o situación jurídica de las personas migrantes, así como tampoco se afectaba la política migratoria que corresponde delimitar a la Federación. De ahí que la mayoría concluyera que el mencionado precepto no colisionaba con el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución Federal<sup>1</sup>.

Si bien comparto esa conclusión, no estoy de acuerdo en la porción del segundo párrafo del referido artículo que establece “con la presentación de la niña, niño o adolescente”, pues en mi opinión, en suplencia de la queja, dicha porción deviene inconstitucional. Lo anterior porque estimo que al disponerse que la denuncia se realizará sin excepción alguna con la presentación de la niña, niño o adolescente, es contraria al artículo 4 de la Constitución Federal que establece el principio del interés superior de la niñez<sup>2</sup>; en relación con los diversos 49, 79, 86 y 116, fracción XIII, de la Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes, así como de los numerales 5 y 15 de la Ley General de Víctimas, conforme a los cuales las autoridades, el ámbito de sus competencias, deben aplicar garantías especiales y medidas de protección, tomando en cuenta si la víctima pertenece a un grupo en condiciones de vulnerabilidad, sus características y necesidades especiales; particularmente tratándose de grupos expuestos a un mayor riesgo de violación de sus derechos, como son los infantes.

Ministro **Javier Laynez Potisek**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Javier Laynez Potisek, en relación con la sentencia del siete de agosto de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 68/2021, promovida por la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a catorce de noviembre de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

<sup>1</sup> Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

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

<sup>2</sup> Artículo 4o.- [...]

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

[...]