

**Demanda de acción de  
inconstitucionalidad, promovida  
por la Comisión Nacional de los  
Derechos Humanos.**

**Ministros que integran el Pleno de  
la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc,  
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Benvenuto Cellini 106, esquina Sassoferrato, Colonia Alfonso XIII, Delegación Álvaro Obregón, C.P. 01460, Ciudad de México; designo como delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Rubén Francisco Pérez Sánchez, Jorge Luis Martínez Díaz y Luis Marcelo Vega Robledo, con cédulas profesionales números 1508301, 1985959 y 1220222, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír notificaciones a los licenciados Moisés Israel Flores Pacheco, Rosaura Luna Ortíz, Ernesto Oliveros Ornelas, así como a Paulina Montserrat Pérez Navarro, Diana González Gómez, Coral Reyes Hernández, Norma Nayeli Sandoval Moreno y César Balcázar Bonilla; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional y fracción citados y 60, de la Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

**I. Nombre y firma del promovente:**

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

**II. Los órganos legislativos y ejecutivos que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:**

**A. Órgano Legislativo:** Congreso del Estado de Jalisco.

**B. Órgano Ejecutivo:** Gobernador Constitucional del Estado Jalisco.

**III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:**

El artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, publicada en el decreto número 25910/LXI/16, en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco del día 17 de noviembre de 2016.

**IV. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:**

- Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: 1°, primer párrafo 6° apartado A fracción II, 11, 14 segundo párrafo y 16 primer y segundo párrafos.
- Artículos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: 1, 7, 5, 22.
- Artículos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: 9, 12, 13, 17

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

- Derecho a la libertad de tránsito.
- Derecho integridad personal.
- Derecho a la seguridad personal.
- Derecho a la intimidad.
- Derecho de protección de datos personales.
- Derecho de protección contra injerencias arbitrarias o ilegales.
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho de protección contra detenciones arbitrarias.
- Principio de legalidad.

## **VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 1, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad del artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco .

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

Acorde al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el día 17 de noviembre de 2016, por lo que el plazo para presentar la acción corre del viernes 18 de noviembre de 2016, al sábado de 17 de diciembre de 2016.

Sin embargo, al ser inhábil el último día de la presentación, por disposición legal expresa del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda puede presentarse el primer día hábil siguiente. Por tanto, al promoverse el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte y, respecto de las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

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

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

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

*g) **La Comisión Nacional de los Derechos Humanos,** en contra*

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

Conforme al citado precepto Constitucional, acudo a este Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo, del artículo 11, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59, del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, preceptos que por su relevancia, a continuación se citan:

**De la Ley:**

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

*I. **Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;***

*(...)*

*XI. **Promover las acciones de inconstitucionalidad,** en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el ejecutivo Federal y aprobados por el senado de la República, que vulneren los*

*derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y (...).”*

#### **Del Reglamento Interno:**

*“**Artículo 18.** (Órgano ejecutivo)*

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

#### **IX. Introducción.**

El día 17 de noviembre se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Jalisco, el Decreto Número 25910/LXI/16, por el que se expide la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco.

El objeto de este ordenamiento de acuerdo al artículo 1º comprende reconocer y promover y respetar los derechos humanos de los migrantes sin discriminación o distinción alguna por su condición migratoria, raza, origen étnico o social, nacionalidad, idioma, edad sexo, preferencia y condición sexual, estado civil, cultura, religión o convicción, opinión política, patrimonio o situación económica o cualquier otra condición.

Por lo que en primer término es importante reconocer la emisión de un ordenamiento con estas finalidades ya que de acuerdo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, durante las últimas décadas, la situación de vulnerabilidad de los migrantes se ha agravado como consecuencia de que en el abordaje de la migración internacional, en particular de la migración irregular, las políticas adoptadas por muchos Estados han estado más enfocadas en la protección de la seguridad nacional que en la protección de los derechos humanos de las y los migrantes. Lo

anterior se ha visto reflejado a partir de la implementación de políticas migratorias enfocadas en la criminalización de la migración, la cual consiste en las leyes y políticas desarrolladas en la intersección entre la legislación penal y la legislación en materia migratoria.<sup>1</sup>

No obstante este avance de protección legal hacia los migrantes en tránsito por el Estado de Jalisco, el artículo 4 de la Ley transgrede los derechos humanos a la libertad de tránsito, integridad personal, seguridad personal, seguridad jurídica, legalidad, a la intimidad, de protección de datos personales, de protección contra injerencias arbitrarias o ilegales y detenciones arbitrarias.

Lo anterior es así, en razón de que el precepto descrito no se apega al respeto pleno de los derechos fundamentales de la persona, como puede ser las garantías constitucionales contra actos de molestia, al imponer obligaciones a los migrantes como son mostrar la documentación que acredite su identidad, cuando les sea requerida por las autoridades del Estado de Jalisco y proporcionar la información y datos personales que les sean solicitados por las autoridades del mismo Estado.

En seguida se transcribe el texto del artículo con posibilidad de impugnación:

***“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.”***

---

<sup>1</sup> OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/1330 de diciembre 2013. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México.

## X. Marco Constitucional y Convencional.

### A. Nacional

#### Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*“Artículo 1°. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.  
(...)”*

*“Artículo 6°. (...)*

*A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:*

*(...)*

*II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.*

*(...)”*

*“Artículo 14. (...)*

*Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.*

*(...)”*

*“Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.*



**Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.**  
(...)"

## **B. Internacional.**

### **Convención Americana sobre Derechos Humanos:**

#### ***“Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos.***

**1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”**

#### ***“Artículo 5. Derecho a la Integridad Personal.***

- 1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.***
- 2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.***
- 3. La pena no puede trascender de la persona del delincuente.***

4. Los procesados deben estar separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su condición de personas no condenadas.

5. Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento.

6. Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados.”

#### **“Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal**

##### **1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.**

2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.

3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.

4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.

5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.

6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados Partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal

amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona.

7. Nadie será detenido por deudas. Este principio no limita los mandatos de autoridad judicial competente dictados por incumplimientos de deberes alimentarios.”

## **“Artículo 22. Derecho de Circulación y de Residencia**

**1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y, a residir en él con sujeción a las disposiciones legales.**

2. Toda persona tiene derecho a salir libremente de cualquier país, inclusive del propio.

3. El ejercicio de los derechos anteriores no puede ser restringido sino en virtud de una ley, en la medida indispensable en una sociedad democrática, para prevenir infracciones penales o para proteger la seguridad nacional, la seguridad o el orden públicos, la moral o la salud públicas o los derechos y libertades de los demás.

4. El ejercicio de los derechos reconocidos en el inciso 1 puede asimismo ser restringido por la ley, en zonas determinadas, por razones de interés público.

5. Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho a ingresar en el mismo.

6. El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte en la presente Convención, sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley.

7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.

8. En ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.

9. Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros.

## **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:**

### **“Artículo 9**

1. **Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales.** Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.

2. Toda persona detenida será informada, en el momento de su detención, de las razones de la misma, y notificada, sin demora, de la acusación formulada contra ella.

3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.

4. Toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal.

5. Toda persona que haya sido ilegalmente detenida o presa, tendrá el derecho efectivo a obtener reparación.”

### **“Artículo 12**

1. **Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular** libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.

2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.

3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la

salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto.

4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país.”

**“Artículo 13**

**El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas.”**

**“Artículo 17**

**1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación.**

**2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.”**

**XI. Concepto de invalidez.**

**ÚNICO.** El artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, transgrede los derechos humanos a la libertad de tránsito, integridad personal, seguridad personal, seguridad jurídica, legalidad, a la intimidad, de protección de datos personales, de protección contra injerencias arbitrarias o ilegales y detenciones arbitrarias, y por tanto es violatorio de los artículos 1°, 6° apartado A

**fracción II, 11, 14 segundo párrafo y 16 primer y segundo párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de los artículos 1, 7, 5, 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como 9, 12, 13, 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.**

La Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco prevé en el Capítulo III, denominado “De las obligaciones de los migrantes”, el artículo 4º, de su contenido literal se advierten dos supuestos:

**a)** Mostrar la documentación que acredite su identidad, cuando les sea requerida por las autoridades del Estado de Jalisco.

**b)** Proporcionar la información y datos personales que les sean solicitados por las autoridades del Estado de Jalisco, en el ámbito de sus atribuciones.

Como puede observarse ambos supuestos se erigen como obligaciones de todas las personas migrantes que transiten en el territorio de la entidad. Esa prescripción normativa resulta inconstitucional por la transgresión de diversos derechos humanos, las cuales enseguida se exponen.

**a) Violación al derecho humano a la libertad personal.**

La libertad es un derecho humano de protección evolutiva que se reconoce formalmente tanto a nivel interno como internacional y que admite diferentes manifestaciones, en su ámbito más básico, es entendida como la capacidad de una persona de llevar a cabo sin intromisiones injustificadas sus propios actos, incluyendo la libertad de movimiento o libertad deambulatoria.

La restricción de este derecho únicamente admite la concurrencia de una serie de requisitos constitucionales, previstos en los artículos 14, 16, 18, 19, 20 y 21, donde se señalan los momentos específicos en que se puede afectar

la libertad personal. A su vez este derecho encuentra su protección expresa en el artículo 7 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

Las directrices que lo delimitan en la Convención Americana Sobre Derechos Humanos son las siguientes:

- Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas.
- Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios.
- Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.
- Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.

Como puede advertirse a partir de la definición de este derecho y de las pautas que regulan su ejercicio, el artículo 4° de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, condiciona el ejercicio de la libertad personal al cumplimiento de obligaciones que las autoridades del Estado de Jalisco les exijan a los migrantes en tránsito por el territorio de aquella entidad federativa, pues estas quedan facultadas para retener a los migrantes durante su tránsito con la finalidad de acreditar su identidad y proporcionen información y datos personales que les sean solicitados, sin que la norma especifique que esa obligación autoriza la retención de los migrantes y privados de la libertad, por ende el derecho del migrante de permanecer en libertad ante cualquier incumplimiento de la pretendida retención.

Es así que la norma propicia abusos contra la libertad deambulatoria de los individuos, generando un contexto permisivo la restricción de la libertad de los migrantes en tránsito con el pretexto de verificar el cumplimiento de la obligaciones que le impone el artículo 4 ° de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco.

Por eso es claro que se viola, libertad personal en sentido amplio porque se restringe la capacidad de hacer y no hacer todo lo que está lícitamente permitido, luego, los actos contenidos en la norma impugnada la restringen y limitan más allá de lo razonable, sobre todo cuando no existe una determinación por escrito al respecto a la violación de ese derecho humano.<sup>2</sup>

Con lo que se reafirma que el artículo 4 referido, favorece las restricciones a la libertad personal, ya que de su contenido no se advierte una finalidad constitucionalmente legítima como pudiera ser la finalidad última la prevención, preservación o consecución de la seguridad; así se ha pronunciado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis 1a. XCII/2015 (10a.), publicada la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Tomo II, Libro 16, Marzo de 2015, Décima Época, Materia Constitucional, página 1101, que enseguida se cita.

***LIBERTAD PERSONAL. ESTATUS CONSTITUCIONAL DE SU RESTRICCIÓN PROVISIONAL.*** *La libertad es un derecho humano de protección evolutiva que se reconoce formalmente tanto a nivel interno como internacional y que admite diferentes manifestaciones como la libertad personal que, en su ámbito más básico, es entendida como la capacidad de una persona de llevar a cabo sin intromisiones injustificadas sus propios actos, incluyendo la libertad de movimiento o libertad deambulatoria. Ahora, restringiéndose al*

---

<sup>2</sup> Tesis II.3o.P.4 P (10a.), publicada la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Tomo 2, Libro XV, Diciembre de 2012, Décima Época, Materia Constitucional, página 1435, de rubro siguiente: **LIBERTAD PERSONAL LOS ACTOS DE LA AUTORIDAD QUE LA RESTRINJAN O LA LIMITEN MÁS ALLÁ DE LO RAZONABLE, AUN CUANDO NO EXISTA UNA DETERMINACIÓN POR ESCRITO AL RESPECTO, VIOLAN ESE DERECHO HUMANO.**



ámbito de la materia penal, se ha sostenido que para la privación de la libertad de una persona deben concurrir una serie de requisitos constitucionales como la emisión de una orden de aprehensión, un caso de urgencia acreditable por el Ministerio Público o la actualización de un supuesto de flagrancia delictiva. **Sin embargo, es notorio que al margen de estos casos, existen afectaciones momentáneas a la libertad que no encuadran dentro de dichas categorías conceptuales y que deben de cumplir con otros parámetros para validar su constitucionalidad.** Es decir, las competencias propias de los agentes de seguridad pública implican actos de investigación o de prevención del delito, mismos que necesariamente provocan algún tipo de incidencia o contacto entre agentes del Estado y los habitantes de este país. **A este tipo de situaciones se les puede denominar como restricciones provisionales al ejercicio de un derecho, ya que no conllevan una privación del derecho de libertad personal, sino una afectación momentánea de la misma que deberá estar justificada por la autoridad y que en muchos casos tiene como finalidad última la prevención, preservación o consecución de la seguridad pública.** En ese tenor, para analizar la validez de estas restricciones, en precedentes de esta Suprema Corte (en específico, el amparo directo en revisión 3463/2012), se ha ideado el concepto de control preventivo provisional, consistente en las diferentes actuaciones de investigación y prevención del delito, el cual es legítimo desde el punto de vista constitucional cuando se realiza en cumplimiento a lo previsto en el artículo 21 de la Constitución Federal, siempre que se efectúe atendiendo al estándar de excepcionalidad y la concurrencia de una sospecha razonable acreditable caso por caso.

Es importante subrayar, que el efecto derivado de la verificación de las obligaciones impuestas en el 4° de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, implica la retención momentánea de las personas migrantes, incluso de personas menores de edad, con lo cual se genera una afectación directa a la libertad personal, pero esto no obedece a

ningún fin constitucionalmente válido que justifique las actividad de las autoridades del Estado de Jalisco.

En ese sentido la Corte Interamericana ha afirmado que una persona ilegalmente detenida se encuentra en una situación de agravada vulnerabilidad, de la cual surge un riesgo cierto de que se vulneren otros derechos, como el derecho a la integridad física y a ser tratada con dignidad; igualmente, la Corte ha señalado que basta con que la detención ilegal haya durado breve tiempo para que se configure, dentro de los estándares del derecho internacional de los derechos humanos una conculcación a la integridad psíquica y moral.<sup>3</sup>

Bajo estas consideraciones no se satisfacen las garantías contenidas en el artículo 7 de la Convención Americana: a no ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios, y de ser llevado, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley. Tal como ya lo sostuvo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el estándar sobre la excepcionalidad de la privación de la libertad debe considerarse aún más elevado en el caso de la detención migratoria<sup>4</sup>

De ello, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ha considerado que el uso automático de la **detención migratoria resulta contrario al umbral de protección del derecho a la libertad personal** y al hecho de que esta debe ser una medida excepcional de último recurso, sin que se advierta de la norma impugnada esta condición, por el contrario se erige como un deber.

Aunado a ello la Comisión considera que un balance adecuado entre los objetivos legítimos de los Estados en el control migratorio, por un lado, y el

---

<sup>3</sup>Citada por la CIDH, Caso 12.019 Antonio Ferreira Braga c. Brasil, 18 de julio de 2008 párr.89.

<sup>4</sup>CIDH, Informe sobre Inmigración en Estados Unidos: Detenciones y Debido Proceso, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 78/10, 30 diciembre 2010, párr. 38.

respeto del derecho a la libertad personal de los migrantes, requiere del establecimiento de medidas alternativas a la detención que funcionen como las reglas, las cuales representan medios menos invasivos para lograr el mismo fin.

En adición a lo anterior, también es necesario tener en cuenta que la amplia discrecionalidad que rodea la detención migratoria suele conllevar a que a menudo las garantías procesales y las condiciones de la detención de los migrantes sean mucho peores que las de aquellas personas que se encuentran privadas de su libertad por razones penales.<sup>5</sup>

Además sobre la detención migratoria la Comisión Interamericana ha sostenido que “las normas internacionales establecen que la detención debe aplicarse sólo de manera excepcional y luego de haber analizado en cada caso su necesidad. En todos los casos, los estados deben evitar la prolongación excesiva de la detención y deben asegurar que sea lo más breve posible.” Las múltiples afectaciones que genera la privación de la libertad sobre los derechos de las personas solo justifican porque estas son medidas a las que los Estados solo pueden recurrir como una *ultima ratio*.

En adición a las afectaciones que genera la detención migratoria sobre el derecho a la libertad personal, también es necesario tener en cuenta que en muchos casos la detención también acarrea serias afectaciones sobre la integridad personal y la salud física y psicológica de los migrantes detenidos.<sup>6</sup>

En cuanto al derecho a la libertad personal, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado la necesidad de que se controle la legalidad de la detención por una autoridad judicial competente, así como los méritos de la misma con el fin de evitar la arbitrariedad en la detención, como se

---

<sup>5</sup>OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13 30 de diciembre 2013 Original: Español. Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México, párrafo 418.

<sup>6</sup>OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13 30 de diciembre 2013 Original: Español. Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México, párrafo 428 y 454.

aprecia del **Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana**<sup>7</sup>, que enseguida se cita:

*“Asimismo, la Corte ha sostenido la necesidad de garantizar ciertos estándares mínimos que deben cumplirse en los centros de detención policial, en particular, es preciso que exista un registro de detenidos que permita controlar la legalidad de las detenciones. En relación con los hechos del presente caso, la Corte nota que las autoridades no respetaron la obligación de consignar la información relativa a los extranjeros detenidos con el objeto de ser deportados. En esta medida, la ausencia de registro de dicha información en el “formulario G-1” implicó un desconocimiento del contenido normativo del Reglamento de Migración No. 279 [...]. Por lo anterior el Estado violó el artículo 7.2 de la Convención Americana en perjuicio de Rose-Marie Petit-Homme, Joseph Pierre, Renaud Tima, Selafoi Pierre, Sylvie Felizor, Roland Israel, y Rose Marie Dol (en adelante “las víctimas detenidas”).”*

No pasa inadvertido que derivado de una detención, debe prevalecer el principio de no arbitrariedad en la privación de libertad de migrantes, previsto en el artículo 7.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, bajo el cual se reconoce la facultad de los Estados para fijar políticas migratorias, siempre que dichas políticas sean compatibles con las normas de protección de los derechos humanos establecidas en la Convención Americana.

En efecto, si bien los Estados guardan un ámbito de discrecionalidad al determinar sus políticas migratorias, los objetivos perseguidos por las mismas deben respetar los derechos humanos de las personas migrantes. Lo que no acontece en el caso concreto pues el numeral 4 ° de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, vulnera la libertad

---

<sup>7</sup> Sentencia Fondo, Reparaciones y Costas, Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana, de 24 de octubre de 2012. Párrafo 131.

personas sin obedecer a un fin legítimamente constitucional y legítimamente válido para las autoridades de aquel Estado Federal.

Enseguida se cita el pronunciamiento de la Corte Interamericana sobre políticas migratorias, en el caso **Vélez Loor vs. Panamá.**<sup>8</sup>

*“Este Tribunal ya ha manifestado que, en el ejercicio de su facultad de fijar políticas migratorias, los Estados pueden establecer mecanismos de control de ingreso a su territorio y salida de él con respecto a personas que no sean nacionales suyas, siempre **que dichas políticas sean compatibles con las normas de protección de los derechos humanos establecidas en la Convención Americana.** En efecto, si bien los Estados guardan un ámbito de discrecionalidad al determinar sus políticas migratorias, los objetivos perseguidos por las mismas deben respetar los derechos humanos de las personas migrantes. **Aún cuando la detención se produzca por razones de “seguridad y orden público” [...], ésta debe cumplir con todas las garantías del artículo 7 de la Convención.** De este modo, no surge en forma clara de la resolución adoptada por la Directora Nacional de Migración cuál era el fundamento jurídico razonado y objetivo sobre la procedencia y necesidad de dicha medida. El mero listado de todas las normas que podrían ser aplicables no satisface el requisito de motivación suficiente que permita evaluar si la medida resulta compatible con la Convención Americana. Al respecto, la Corte ha establecido en su jurisprudencia que son arbitrarias las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos, tal como el derecho a la libertad personal, que no se encuentren debidamente fundamentadas.*

En ese sentido, cualquier detención, aun las que sean para verificar las obligaciones impuestas por el legislador del Estado de Jalisco en el artículo 4° de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de

---

<sup>8</sup> Sentencia Fondo, Reparaciones y Costa, Excepciones Preliminares Caso Vélez Loor vs. Panamá de 23 de noviembre de 2010, párrafos 97 y 116.

Jalisco, debe llevarse a cabo no sólo de acuerdo a las disposiciones de derecho interno, sino que además es necesario que la la ley interna, el procedimiento aplicable y los principios generales expresos o tácitos correspondientes sean, en sí mismos, compatibles con la Convención no se debe equiparar el concepto de arbitrariedad con el de contrario a ley, sino que debe interpretarse de manera más amplia a fin de incluir elementos de incorrección, injusticia e imprevisibilidad tal como se ilustra en la siguiente jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

*“Por otra parte, en cuanto a la arbitrariedad de la detención a que se refiere el artículo 7.3 de la Convención, la Corte ha considerado que “nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento por causas y métodos que –aún calificados de legales– puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles, o faltos de proporcionalidad”<sup>52</sup>. Por lo tanto, **cualquier detención debe llevarse a cabo no sólo de acuerdo a las disposiciones de derecho interno, sino que además es necesario que la “la ley interna, el procedimiento aplicable y los principios generales expresos o tácitos correspondientes sean, en sí mismos, compatibles con la Convención”<sup>53</sup>**. Así, “no se debe equiparar el concepto de ‘arbitrariedad’ con el de ‘contrario a ley’, sino que debe interpretarse de manera más amplia a fin de incluir elementos de incorrección, injusticia e imprevisibilidad.” (Caso **Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana.**)<sup>9</sup>*

En ese sentido el artículo 4º de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco es incompatible con el marco jurídico internacional, porque se constituyen obligaciones a las personas migrantes sin que como se ha señalado ante su incumplimiento se verifique en el ordenamiento la consecuencia jurídica, con ello se transgrede la obligación de informar de los motivos de la privación de libertad al migrante.

---

<sup>9</sup> Sentencia Fondo, Reparaciones y Costas, Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana, 24 de octubre de 2012, párrafo 133.

Conviene citar al respecto lo dispuesto por la Corte Interamericana en el mismo **Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana.**<sup>10</sup>

“

*En relación con el artículo 7.4 de la Convención, la Corte ha considerado que “se deben analizar los hechos bajo el derecho interno y la normativa convencional, puesto que la **información de los ‘motivos y razones’ de la detención debe darse ‘cuando ésta se produce’ y dado que el derecho contenido en aquella norma implica dos obligaciones: a) la información en forma oral o escrita sobre las razones de la detención, y b) la notificación, por escrito, de los cargos**”<sup>60</sup>. En este sentido, tanto la Ley como el Reglamento de Migración vigentes determinaban que los extranjeros detenidos con fines de deportación fueran informados de las razones específicas por las cuales estarían sujetos a ser deportados. Al respecto, consta de las pruebas aportadas en el presente caso, **que en ningún momento durante la privación de libertad, estas personas fueron informadas sobre las razones y motivos de la misma, de forma verbal o escrita. Adicionalmente, no existe documento que acredite que los detenidos fueron comunicados por escrito sobre la existencia de algún tipo de cargo en su contra, lo cual es contrario a la normativa interna vigente a la época de los hechos [...] y, por tanto, violó los artículos 7.2 y 7.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en perjuicio de las víctimas detenidas.**”*

Con lo que se concluye que el artículo 4° de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco es incompatible con el marco jurídico internacional, viola los artículos 7.2 y 7.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

#### **b) Violación al derecho humano a la libertad de tránsito.**

---

<sup>10</sup> Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012. 132.

La Constitución y los tratados internacionales reconocen un catálogo de "derechos de libertad" que se traducen en permisos para realizar determinadas acciones que se estiman valiosas para la autonomía de las personas (moverse sin impedimentos), al tiempo que también comportan límites negativos dirigidos a los poderes públicos y a terceros, toda vez que imponen prohibiciones de intervenir u obstaculizar las acciones permitidas por el derecho fundamental en cuestión.

El artículo 11 de la Constitución Federal, garantiza la libre movilidad de las personas dentro del territorio nacional estableciendo como únicos límites los derivados de las facultades de la autoridad judicial, y administrativa. De acuerdo al precepto constitucional este derecho comprende las siguientes libertades:

- Libertad de entrar en la República.
- Libertad de salir de ella.
- Libertad de viajar por su territorio.
- Libertad de mudar su residencia.

Tratándose de las personas migrantes su derecho a transitar libremente, tiene como fundamento este derecho constitucional. Cabe destacar que el precepto no prevé la distinción entre nacionales y extranjeros, ello en relación al primer párrafo del artículo 1º constitucional, el cual prevé que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio es universal.

En el caso del precepto que nos ocupa, el artículo 4 de la referida ley, incide en el derecho de libertad de tránsito de las personas migrantes, sin que atienda como se ha señalado a las bases constitucionales, al establecer un precepto cuyos límites no se ven circunscritos a los que la Norma Fundamental establece.



De ello el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en su comentario General No. 27 estableció que el derecho de circulación y de residencia consiste, substancialmente en lo siguiente: a) El derecho de quienes se encuentran legalmente dentro de un Estado y escoger su lugar de residencia, y b) El derecho de una persona que desea circular o permanecer en un lugar.

Debe atenderse además a que el artículo 11 constitucional contempla los únicos casos en que puede molestar a una persona en su libertad de tránsito, y entre estos no se encuentra ningún derecho de la autoridad local para irrumpir el ejercicio de la libertad de movilidad deambulatoria, o en su caso detener, a las personas migrantes que transitan en el territorio nacional de acuerdo con las prerrogativas constitucionales.

La libertad de tránsito a la que se hace alusión es una manifestación del derecho general de libertad, que se traduce en la facultad primaria y elemental que tiene cualquier individuo para transitar o bien desplazarse de un lugar del territorio nacional, permanecer en éste, entrar, salir de él, salvo las restricciones que legítimamente puedan imponerse por las autoridades en el ejercicio de este derecho.

Ello genera la obligación a las autoridades de limitar su actuación ante tal libertad, para no imponer requisitos adicionales para el ejercicio de este derecho, subordinándolo al cumplimiento de obligaciones que carecen de sustento en la Norma Fundamental, por ser impuestas por el legislador local de Jalisco a su libre denuedo.

En este entendido, las excepciones a la libertad de tránsito pueden clasificarse en dos vertientes:

- Las facultes concedidas a la autoridad judicial: Estas deben estar previstas en ley, y únicamente por responsabilidad penal o civil.

- Las de la autoridad administrativa, derivadas de las facultades ejecutivas de la entidad, contenidas en ley, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

En este sentido, se advierte que el artículo 4 impugnado no cumple con las directrices establecidas por ese alto Tribunal al restringir un derecho fundamental, dadas las previsiones constitucionales, al no acreditar los fines o intereses constitucionalmente perseguidos.

### **c) Transgresión al derecho humano a la Seguridad Personal.**

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos regula en su artículo 9, el derecho que tiene todo individuo a la libertad y a la seguridad personal, este derecho tiene como eje rector la protección de las personas a ser sometidas a detención o prisión arbitraria, así como a ser privadas de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.

En el caso del sistema regional de protección de derechos fundamentales, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que la libertad salvaguarda "*tanto la libertad física de los individuos como la seguridad personal, en un contexto en el que la ausencia de garantías puede resultar en la subversión de la regla de derecho y en la privación a los detenidos de las formas mínimas de protección legal*"<sup>11</sup>, incluso ha extendido los alcances de la aludida necesidad de protección para aquellos supuestos en que las amenazas de daño ponen en riesgo la integridad moral de las personas, y equipara la obligación de salvaguardar a una persona con el derecho de llevar adelante su proyecto de vida y de cumplir con los compromisos que haya asumido como propios (en el caso Gómez López vs. Guatemala).

---

<sup>11</sup> Corte IDH. Sentencia de 25 de noviembre de 2005, Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C No. 137, Párrafo 104, Caso García Asto y Ramírez Rojas Vs. Perú. Excepción Preliminar.

Consecuentemente, es un derecho fundamental de todo ser humano que se le garanticen tanto su seguridad como su integridad personal cuando éstas puedan verse en peligro, es inconcuso que deben otorgarse medidas para protegerlo, tanto en términos de salud -físicos-, como para que esté en posibilidad de continuar desarrollando sus actividades personales y laborales de manera regular, es decir, sin limitaciones producidas por la amenaza de sufrir algún daño o consecuencia fatal, tanto en su dimensión personal como familiar.

Sobre el particular caso que nos ocupa, el artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, trasgrede este derecho de seguridad personal, al abrir la pauta a que se transgreda esta protección al generar la permisón legal de ponderar las obligaciones de las personas migrantes sobre su derecho de seguridad personal, en otras palabras se genera un riesgo de arbitrariedad que posibilita la vulneración de las personas migrantes al estar en condiciones de vulnerabilidad, donde las autoridades del Estado de Jalisco pueden requerir la verificación del cumplimiento de las obligaciones del aludido artículo 4, sin que éste otorgue las mínimas garantías de respeto a su persona.

#### **d) Violación al derecho humano a la seguridad jurídica.**

El principio de seguridad jurídica contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla este derecho en sentido estricto, el cual tiene como presupuesto la existencia de una norma cuyas determinaciones sean ciertas así como sus consecuencias jurídicas.

Sobre el plano de la interpretación literal cabe precisar que el artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, establece en ambos supuestos las obligaciones de mostrar la documentación que acredite su identidad, y proporcionar la información y datos personales, a “las autoridades competentes” en el “ámbito de sus atribuciones”, sin se realice la referencia normativa concreta o renvió legal sobre quienes son las

autoridades del Estado de Jalisco que específicamente son competentes para ejecutar tales actos de verificación de las obligaciones que el legislador del Estado de Jalisco les impone los migrante en tránsito por ese territorio.

Por esta razón resulta evidente que el Poder Legislativo no delimitó el margen de actuación del Estado precisando de manera concreta quienes son los operadores de la norma encargados de su ejecución, generando con ello inseguridad jurídica respecto a las consecuencias jurídicas de la aplicación de la norma.

Al respecto se reitera que la permanencia de esta norma en el ordenamiento genera inseguridad jurídica ya que la misma constituye obligaciones que no se encuentran reguladas de forma adecuada, porque no se determina la finalidad que estas obligaciones persiguen, así como los criterios de necesidad y razonabilidad que originan la demanda de su cumplimiento, porque la verificación de estas obligaciones implica una detención migratoria y la regularización de flujos de personas aunque sean por espacios de tiempo muy breves, que se agudizan cuando el legislador no estableció que autoridades del Estado de Jalisco son competentes para la ejecución de tales actos, poniendo en vulnerabilidad a las personas migrantes.

Al respecto este Organismo Nacional a través de la Recomendación General 13/2006 sobre la práctica de verificaciones migratorias ilegales, ha descrito que en la integración de los expedientes de queja, se 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 y municipales, sin contar con facultades para tal efecto y sin cumplir con las formalidades y procedimientos establecidos en la legislación aplicable.

En virtud de lo anterior, con objeto de abatir las prácticas administrativas y disposiciones normativas que propician o constituyen violaciones a los derechos humanos de los migrantes, en la presente recomendación general

se describen los diversos supuestos bajo los cuales se realizan detenciones que derivan de verificaciones ilegales y, por tanto, violatorias a sus derechos humanos.

Por tanto tal como se ha sostenido por el Poder Judicial de la Federación, las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen el alcance de exigir que en todo acto de autoridad se señalen con exactitud y precisión el o los dispositivos que facultan a quien lo emita y definan el carácter con que éste actúa.

Tal como se señala en la Jurisprudencia: I.5o.A. J/10, publicada la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Tomo XXVI, Septiembre de 2007, Novena Época, Materia Administrativa, página 2366, que enseguida se cita:

***“FUNDAMENTACIÓN DE LOS ACTOS DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. ES INSUFICIENTE SI NO SE SEÑALA CON EXACTITUD Y PRECISIÓN O, EN SU CASO, SE TRANSCRIBE LA PORCIÓN NORMATIVA QUE SUSTENTE SU COMPETENCIA TERRITORIAL. De la tesis de jurisprudencia 2a./J. 115/2005, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, septiembre de 2005, página 310, de rubro: "COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. EL MANDAMIENTO ESCRITO QUE CONTIENE EL ACTO DE MOLESTIA A PARTICULARES DEBE FUNDARSE EN EL PRECEPTO LEGAL QUE LES OTORQUE LA ATRIBUCIÓN EJERCIDA, CITANDO EL APARTADO, FRACCIÓN, INCISO O SUBINCISO Y EN CASO DE QUE NO LOS CONTENGA, SI SE TRATA DE UNA NORMA COMPLEJA, HABRÁ DE TRANSCRIBIRSE LA PARTE CORRESPONDIENTE.”, se advierte que las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen el alcance de exigir que en todo acto de autoridad se señalen con exactitud y precisión el o los dispositivos que facultan a quien lo emita y definan el carácter con***

*que éste actúa, ya sea que lo haga por sí mismo, por ausencia del titular correspondiente o por delegación de facultades y, en caso de que esas normas incluyan diversos supuestos, precisar el apartado, fracción o fracciones, incisos o subincisos en que apoya su actuación, y de no contenerlos, si se trata de una norma compleja, transcribir la parte correspondiente, atento a la exigencia constitucional de certeza y seguridad jurídica del particular frente a los actos de las autoridades que afecten o lesionen su interés jurídico. En ese sentido, si la autoridad administrativa, al fundar su competencia cita los preceptos que la facultan para emitir el acto, pero omite señalar la porción normativa exacta y precisa que delimita su competencia territorial, es evidente que el acto impugnado está insuficientemente fundado, ya que, para satisfacer dicho principio constitucional, en todo acto de molestia deben constar los apartados, fracciones, incisos, subincisos o párrafos o, en su caso, transcribirse la parte correspondiente, tanto de los que facultan a la autoridad para emitir el acto, como los que prevén su competencia territorial.”*

En ese sentido, la autoridad del Estado de Jalisco, al verificar el cumplimiento de las obligaciones precisadas en el artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, queda imposibilitada para fundar su competencia con la cita los preceptos que la facultan para emitir el acto, pues el nombre exacto y preciso de tales autoridades se omite en la porción normativa que ahora se impugna, y no se satisface la exigencia constitucional, de que todo acto de molestia deben constar los preceptos que facultan a la autoridad para emitir el acto, atentando contra la seguridad jurídica.

#### **e) Afectación al derecho humano a la intimidad.**

Los individuos tienen derecho a la preservación de un grado de privacidad frente a las acciones de las autoridades. Existe, en la Constitución Federal, una preocupación por proteger la privacidad que se manifiesta en distintos preceptos constitucionales. En dichos casos, la intimidad como derecho humano tiene distintos niveles de protección, dependiendo de si el Estado se

constituye como garante o protector del mismo frente a la sociedad o si, por el contrario, debe ser garante frente a su propia actividad, resultando relevante de qué tipo de actividad se trata. En ese sentido, hay casos donde el derecho a la intimidad se encuentra íntimamente relacionado con el de libertad personal. Al respecto, es importante resaltar que toda persona tiene no sólo la legítima expectativa, sino el derecho a no ser molestada por la autoridad, salvo por causas justificadas.<sup>12</sup>

Tomando como base estas consideraciones, el artículo impugnado trasgrede la protección de este derecho al establecer obligaciones a las personas migrantes como se ha referido que implican acreditar su identidad así como proporcionar datos personales, siendo que estos datos se encuentran comprendidos en el ámbito de carácter personal e íntimo de las personas.

En todo caso como se ha señalado, el Estado debe adoptar medidas positivas para impedir que la intimidad personal y familiar se vulnere por injerencias abusivas o arbitrarias. En oposición a esto la norma impugnada inhibe la protección estatal de los individuos frente a las acciones arbitrarias de las instituciones estatales que afectan la vida privada.

Sobre este aspecto se ha pronunciado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis: 1a. CII/2015 (10a.), publicada la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Tomo II, Libro 16, Marzo de 2015, Décima Época, Materia Constitucional, página 1095, que enseguida se cita:

***DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL Y DERECHO A LA PRIVACIDAD. SU LIMITACIÓN ES EXCEPCIONALÍSIMA Y***

---

<sup>12</sup> Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis 1a. CII/2015 (10a.) publicada la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo II, Libro 16, Marzo de 2015, Décima Época, Materia Constitucional, página 1095, de rubro siguiente: **DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL Y DERECHO A LA PRIVACIDAD. SU LIMITACIÓN ES EXCEPCIONALÍSIMA Y CORRESPONDE A LA AUTORIDAD JUSTIFICAR SU AFECTACIÓN.**

**CORRESPONDE A LA AUTORIDAD JUSTIFICAR SU AFECTACIÓN.** *Los individuos tienen derecho a la preservación de un grado de privacidad frente a las acciones de las autoridades. Existe, en la Constitución Federal, una preocupación por proteger la privacidad que se manifiesta en distintos preceptos constitucionales. En dichos casos, la intimidad como derecho humano tiene distintos niveles de protección, dependiendo de si el Estado se constituye como garante o protector del mismo frente a la sociedad o si, por el contrario, debe ser garante frente a su propia actividad, resultando relevante de qué tipo de actividad se trata. En ese sentido, hay casos donde el derecho a la intimidad se encuentra íntimamente relacionado con el de libertad personal. Al respecto, es importante resaltar que toda persona tiene no sólo la legítima expectativa, sino el derecho a no ser molestada por la autoridad, salvo por causas justificadas. Lo anterior tiene la finalidad de evitar abusos por parte de la autoridad; por tanto, el estándar en la limitación al derecho humano de libertad personal es de carácter excepcionalísimo y del más estricto rigor. Por ello, corresponderá a la autoridad probar que tenía elementos objetivos y razonables para justificar válidamente la afectación a la libertad y seguridad personal.*

**f) Derecho a la protección de datos personales.**

De igual forma, los artículos 6°, apartado A, fracción II y 16, segundo párrafo, constitucionales, reconocen el derecho fundamental a la protección de datos personales, con el propósito de garantizar la privacidad y la prerrogativa a la autodeterminación informativa de las personas.

En oposición a estos preceptos, el artículo 4 fracciones II, establece como obligación de las personas migrantes las siguientes:

- Proporcionar la información.



- Proporcionar datos personales que les sean solicitados por las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones.

Como puede advertirse la solicitud de esta información trasgrede los derechos referidos, ya que su solicitud expone a las personas migrantes a entregar y hacer del conocimiento de las autoridades estatales información y sus datos personales en sentido amplio, es decir todos los que les sean solicitados, sin atender incluso a que su entrega requiere del consentimiento expreso de los individuos.

De ello, el artículo 16 segundo párrafo constitucional de forma expresa establece que el derecho de toda persona (nacionales o extranjeros) a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, la cual únicamente atiende como supuestos de excepción a razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

Por tanto la disposición recurrida no cumple con los estándares mínimos de protección de datos personales, al facultar a las autoridades a exigirlo a las personas migrantes como obligación sin previo consentimiento y sin precisar los fines por los que las autoridades estatales disponen de ellos.

Al respecto es importante señalar que el precepto, no define de forma específica los datos que se requieran así como su tratamiento, su permanencia en la base de datos o las autoridades responsables de su custodia, así como la razón que motiva su inclusión.

#### **g) Violación al derecho de protección contra injerencias arbitrarias o ilegales y detenciones arbitrarias.**

La Constitución Federal establece en el artículo 16 que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en

virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Por lo que corresponde a los actos de molestia estos tienen como característica restringir de manera provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando se actualicen los siguientes supuestos:

- a) Preceda mandamiento escrito,
- b) girado por una autoridad con competencia legal para ello,
- c) que ésta funde y motive la causa legal del procedimiento.

Al respecto la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el artículo 11.2, establece que nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

Como puede advertirse la trasgresión de este derecho se actualiza cuando no se cumplen las formalidades necesarias que lo revistan de constitucionalidad, en el caso de estudio el artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, prevé injerencias arbitrarias, que en su caso justifican la práctica de la detención migratoria.

Por tanto las norma impugnada autoriza y facilita la protección contra injerencias arbitrarias o ilegales y detenciones arbitrarias, en razón de que el precepto descrito, no cumple con los requisitos, previstos en el artículo 16 constitucional a saber: a) que preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, y b) que ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Toda vez que las autoridades locales del Estado de Jalisco carecen de facultades para realizar injerencias, como las contenidas en el artículo 4 de la ley impugnada y no se colman los requisitos mínimos constitucionales contra los actos de molestia.

Al respecto es importante señalar que desde otra perspectiva, el artículo 4, de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco se constituye como una deficiente regulación legislativa del Estado para proteger los derechos de las personas migrantes, y por ende, conforme a precedentes de este Tribunal en Pleno, pueden ser estudiados desde esa óptica.<sup>13</sup>

En esa lógica es incuestionable, que con la simple existencia de la norma impugnada existe un principio de afectación a derechos humanos, en virtud de que las disposiciones combatidas tienen vigencia en el Estado de Jalisco, y posibilitan la actuación de autoridades del orden estatal y municipal para realizar actuaciones ilegales sobre personas migrantes, actuaciones que sobrepasarían el ámbito constitucional establecido. En consecuencia, sus actos devendrían en inconstitucionales.

Por ende, se aprecia que las normas cuestionadas facultan la articulación de actos violatorios de derechos humanos, como es la de ser retenidos por su condición migratoria por autoridades de Jalisco, sin cumplir las formalidades mínimas constitucionales, y sin que se cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento, como son las garantías contra los actos de molestia.

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

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentan la inconstitucionalidad del artículo 4 de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, publicada el día 17 de noviembre de 2016.

---

<sup>13</sup> Jurisprudencia P./J. 5/2008, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Febrero de 2008, Materia Constitucional, página 1336, del rubro: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS.”**

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildado de inconstitucional el ordenamiento impugnado, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

**“ARTICULO 41.** *Las sentencias deberán contener:*

*(...)*

*IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;*  
*(...)*”

**“ARTICULO 45.** *Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

*La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”*

No obstante lo anterior, para el caso de que esta H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Norma Suprema, en estricto apego al principio *pro persona*, encuentre una interpretación de las norma impugnada que se apegue a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se solicita emita la correspondiente interpretación conforme al declarar su validez, siempre que confiera mayor protección legal.

## ANEXOS

**1. Copia certificada.** Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Licenciado Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 280 primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia, en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión, se ordene la devolución de dicha documental; y que en sustitución de la misma, se deje en autos, copia cotejada por el Secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

**2. Copia simple.** Del decreto número 25910/LXI/16, en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el día 17 de noviembre de 2016 en el que se publica la norma impugnada (Anexo dos).

**3. Disco compacto.** De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

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

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

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

**TERCERO.** Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos.

**CUARTO.** Tener por presentados los anexos precisados en el capítulo correspondiente.

**QUINTO.** En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la disposición legal impugnada.

Ciudad de México, a 19 de diciembre de 2016.

**LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ  
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL  
DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

RFPS