

DERECHO DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y REFUGIADAS PRIVADAS DE SU LIBERTAD EN ESTACIONES MIGRATORIAS, A CONTAR CON UN REPRESENTANTE LEGAL Y GARANTIZAR SU DEBIDO PROCESO

Síntesis: El Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, el 29 de junio de 2018, resolvió el amparo indirecto 357/2018 a efecto de proteger el derecho de las personas migrantes y refugiadas privadas de su libertad en estaciones migratorias a contar con un representante legal y garantizar su debido proceso.

La demanda se instauró contra un oficio expedido por el Director de Estaciones Migratorias de la Dirección General de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración, en el que se negó a una asociación civil de derechos humanos la autorización para ofrecer y brindar servicios de asesoría y representación legal a los migrantes que se encontraban en dichas estaciones.

En el estudio de fondo, el Juzgado analizó la obligación que tiene Estado de brindar una protección reforzada y efectiva a los migrantes en situación de vulnerabilidad. En este apartado, el Juzgado aludió a pronunciamientos de la Corte Interamericana en su *Opinión Consultiva OC-18/03 Condición Jurídica de Derechos de los Migrantes Indocumentados*, la cual establece que los Estados no deben discriminar a las personas migrantes por su nacionalidad, incluso cuando estos se encuentren en una situación migratoria irregular.

De igual manera, se hizo referencia al *Caso Vélez Loor vs. Panamá*, del cual se desprende el derecho de los migrantes privados de su libertad por su status migratorio a contar con la asistencia de un abogado y al *Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia*, que señala el derecho de una persona extranjera antes de ser deportada o expulsada a tener acceso a un procedimiento individual que evalúe sus circunstancias personales, sin discriminación y con una serie de garantías mínimas.

Además, el Juzgado se refirió al derecho que tenía la asociación civil de defender los derechos humanos en el caso concreto. En ese sentido, se utilizó el criterio de la Corte Interamericana en el *Caso Ricardo Baena y otros vs. Panamá*, el cual señala que la libertad de asociación garantiza la posibilidad de

DERECHO DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y REFUGIADAS...

que las asociaciones civiles creadas para un fin lícito tengan la posibilidad de realizar el objeto para el cual fueron creadas, por aquella suma de voluntades individuales.

Por lo anterior, se decidió dejar sin efectos la parte específica del oficio que contenía la negativa para que la asociación civil ofreciera sus servicios de asesoría y representación legal a los migrantes alojados en las estaciones migratorias y se ordenó a la autoridad responsable emitir un nuevo oficio con vigencia de un año, autorizando su ingreso a la estación para llevar a cabo dichos servicios.

JUEZ OCTAVO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

MÉXICO

JUICIO DE AMPARO: 357/2018

SENTENCIA DE 29 DE JUNIO DE 2018

El Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, tiene vistos los autos para dictar sentencia en el juicio de amparo 357/2018 promovido por ** ***** ***** ** ***** * ***** ** *** ***** ***** ***** ***** **, por medio de su representante legal **** ***** ***** *****; y,

R E S U L T A N D O

PRIMERO. Presentación de la demanda. La parte quejosa solicitó el amparo y la protección de la Justicia Federal a través de su representante legal, quien acreditó su personalidad en este sumario en términos del artículo 11 de la Ley de Amparo¹, ya que su personalidad como representante legal de la quejosa ***** ***** ** *****

* ***** ** *** ***** ***** ***** ***** le fue reconocida por la autoridad responsable Director de Estaciones Migratorias de la Dirección General de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración al momento de emitir el acto reclamado el cual consta en copia certificada en el presente sumario (fojas 67 a 70).

En el escrito de la demanda de amparo presentado el dos de abril de dos mil dieciocho (foja 2) en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México y turnado a este órgano jurisdiccional el día tres de abril posterior (foja 2), la parte quejosa señaló como autoridad responsable y acto reclamado los siguientes:

¹ ...

DERECHO DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y REFUGIADAS...

IV. Autoridad Responsable:

1. [...] *Director de Estaciones Migratorias de la Dirección General de Control y Verificación Migratoria.*

V. Actos que se le atribuyen a la autoridad responsable:

Único: Resolución con número de oficio INM/DGCVM/DEM/o124/2018 de fecha 28 de febrero de 2018 y notificada el día 06 de marzo de la misma anualidad."

La asociación civil quejosa manifestó que los actos reclamados violan sus derechos fundamentales tutelados por los artículos 1º, 9, 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 8, 9, 16 y 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (fojas 5 a 33).

...

C O N S I D E R A N D O

...

TERCERO. Hechos y pruebas relevantes. De conformidad con el artículo 74, fracción III, de la Ley de Amparo, de la valoración de las pruebas admitidas y desahogadas en el juicio, destacan los siguientes hechos:

1. Del objeto social de la parte quejosa. La asociación civil denominada ***** se constituyó en el día uno de diciembre de mil novecientos ochenta y nueve (foja 47) con el objeto social de promover y defender los derechos humanos, mediante la realización de diversas actividades, entre otras: a) la atención jurídica de violaciones a derechos humanos, con especial atención de los casos paradigmáticos; b) la educación, investigación, análisis y difusión de los derechos humanos; c) la capacitación y enseñanza en derechos humanos a sujetos específicos, procurando que esta guarde relación con los casos paradigmáticos del litigio y/o la atención jurídica que brinda la propia Asociación; d) la promoción de la participación organizada de la población en las acciones públicas tendentes a asegurar la vigencia y ejercicio de sus derechos humanos; e) la influencia en todo el ciclo de políticas públicas, diseño, ejecución y evaluación a fin de propiciar que éstas se orienten a la realización y garantía de los derechos humanos.

...

2. Petición de ingreso a las estaciones migratorias. Mediante escrito de dos de febrero de dos mil dieciocho la asociación civil denominada ***** solicitó por medio de su representante a la Dirección General de Control y Verificación Migratoria, que se permitiera el ingreso de las personas que confor-

JUEZ OCTAVO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA...

man el equipo de la citada sociedad civil —las cuales mencionó en su escrito de petición— a las estaciones migratorias ubicadas en la Ciudad de México, Tapachula, Chiapas y Tlaxcala, Tlaxcala a partir del mes de febrero de dos mil dieciocho al mes de diciembre de dos mil veinte, para efecto de realizar las siguientes actividades (Fojas 40 y 41; 59 y 60; y, 67 y 68):

“1. Ofrecer y brindar servicios de asesoría y representación legal a las personas extranjeras que se encuentren en la Estación Migratoria, sean o no solicitantes de la condición de refugiado y protección complementaria, para que en caso de que así lo requieran, reciban dichos servicios en términos de lo establecido por el artículo 70 de la Ley de Migración.

En ese sentido, se solicita autorización para que el equipo de la CMDPDH —señalado anteriormente— tenga contacto directo con la población de la estación migratoria: hombres, mujeres, población, transgénero y adolescentes no acompañados.

2. Talleres informativos. Se realizarán talleres informativos dirigidos a población migrante alojada: hombres, mujeres, población transgénero y adolescentes no acompañados. Estos talleres tienen como objetivo explicar a las personas alojadas el procedimiento administrativo migratorio, que derechos y obligaciones tienen, que es la condición de refugiado, que derechos tienen las personas refugiadas y cuál es el procedimiento para solicitar la condición de refugiado. Así como los derechos y obligaciones de las personas solicitantes de asilo y refugiados. Así como los derechos de todo extranjero dentro de su procedimiento administrativo migratorio y su alojamiento en estaciones migratorias.

Para que los extranjeros tengan fácil acceso a dicha información, se les hará entrega de folletos informativos referentes a los derechos mencionados.

3. Levantamiento de información. Durante la realización de talleres informativos y, siempre y cuando exista el consentimiento de la persona extranjera para ello, se aplicarán cuestionarios dirigidos a identificar patrones sistemáticos de violaciones a los derechos humanos durante el procedimiento administrativo migratorio, así como a monitorear las condiciones humanitarias, sanitarias y alimenticias de la estación migratoria.”

...

Para acreditar que la quejosa realizó la petición referida, en los términos expuestos, la misma ofreció copia simple de su escrito de petición con el respectivo acuse donde consta que la misma fue recibida por las autoridades migratorias.

...

3. Respuesta del Director de Estaciones Migratorias de la Dirección General de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración.

En respuesta a la solicitud de la parte quejosa, el Director de Estaciones Migratorias de la Dirección General de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración emitió el oficio No. ***** de veintiocho de febrero de dos mil dieciocho (foja 67).

DERECHO DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y REFUGIADAS...

En dicho oficio, el citado Director señaló que una vez analizados los requisitos de procedibilidad (foja 68) resultaba pertinente determinar lo que se señala en párrafos siguientes.

El Director de Estaciones Migratorias de la Dirección General de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración autorizó el ingreso del personal de la asociación civil denominada ***** a las estaciones migratorias ubicadas en la Ciudad de México, Tapachula, Chiapas y Tlaxcala, Tlaxcala en un horario de diez a catorce horas, desde el mes de marzo de dos mil dieciocho, al día uno de marzo de dos mil diecinueve, una vez por semana (foja 69).

Asimismo, autorizó la entrada de las personas que conforman el equipo de la asociación civil denominada ***** únicamente para realizar las actividades señaladas en los incisos 2 y 3, del considerando anterior, esto es brindar los citados talleres informativos en materia de derechos humanos de los migrantes y el levantamiento de información sobre posibles violaciones sistemáticas a los derechos humanos de los migrantes relacionadas con el procedimiento administrativo migratorio y las condiciones humanitarias, sanitarias y alimenticias de las estaciones migratorias (fojas 68 a 70).

No obstante, se negó a que el personal de la asociación civil denominada ***** se presentara a las citadas estaciones migratorias a ofrecer y brindar asesoría y representación legal a las personas extranjeras que se encontraran “alojados” en aquéllas, al amparo de la siguiente justificación:

“Al respecto, es de señalar que el artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo de aplicación supletoria a la materia migratoria dispone que la representación de personas físicas ante la Administración Pública Federal, se hará mediante carta poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante las propias autoridades o fedatario público, o declaración en comparecían personal del interesado; toda vez que es un acto personal de manifestación de voluntad del interesado, siendo entonces que sino no [sic] existe la designación del migrante extranjero y el reconocimiento de la autoridad migratoria en dicho procedimiento, no se les puede otorgar tal calidad.

Continuado con la hipótesis del artículo 70 de la Ley de Migración, este también dispone, que el Instituto podrá celebrar los convenios de colaboración que se requieran y establecerá facilidades para que las organizaciones de la sociedad civil ofrezcan servicio de asesoría y representación legal a los migrantes en situación migratoria irregular a quienes se les haya iniciado un procedimiento administrativo migratorio; siendo que en la actualidad no tiene celebrado instrumento legal alguno con organizaciones o instituciones, más aun tratándose de una facultad potestativa de la autoridad migratoria, que no implica obligatoriedad, ya

JUEZ OCTAVO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA...

que repercutiría en la esfera jurídica de los extranjeros que cuentan con el derecho expreso de designar o remover a sus representantes legales, en cualquier etapa de los procedimientos administrativos.

Bajo estas consideraciones, no ha lugar a pronunciarse en sentido positivo respecto a estas actividades, ya que como se expresó, la representación es un acto de voluntad del extranjero; así como que no existe instrumento jurídico suscrito con organizaciones para efectos de representación de extranjeros.” (Foja 68).

...

CUARTO. Fijación del acto reclamado y de la autoridad responsable. Conforme al artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo, se precisa el acto reclamado y la autoridad responsable.

I. Acto reclamado: el oficio No. ***** de veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, a través del cual, por un lado, se autorizó, con una vigencia anual, una vez por semana en un horario de diez a catorce horas, el ingreso del personal de la asociación civil denominada ***** ** ***** * ***** ** ** ***** ***** ***** ***** a las estaciones migratorias ubicadas en la Ciudad de México, Tapachula, Chiapas y Tlaxcala, Tlaxcala para llevar a cabo las actividades consistentes en brindar talleres informativos en materia de derechos humanos de los migrantes y el levantamiento de información sobre posibles violaciones sistemáticas a los derechos humanos de los migrantes relacionadas con el procedimiento administrativo migratorio y las condiciones humanitarias, sanitarias y alimenticias de las estaciones migratorias; pero, por otro lado, se negó la autorización solicitada por la citada sociedad civil para ofrecer y brindar servicios de asesoría y representación legal a los migrantes que se encuentran en dichas estaciones migratorias.

II. Autoridad responsable: acto que se atribuye al Director de Estaciones Migratorias de la Dirección General de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración.

...

SÉPTIMO. Conceptos de violación. La asociación civil quejosa denominada ***** ** ***** * ***** ** ** ***** ***** ***** ***** plantea diversos conceptos de violación señalados en su demanda de amparo, mismos que se sintetizan a continuación.

I. Primer concepto de violación: el acto reclamado viola su derecho humano a realizar su objeto social. La parte quejosa señala que el acto reclamado viola el derecho a la libre asociación al impedirle realizar su objeto social, la cual constituye una libertad básica esencial para la consolidación de una democracia, ya que la participación asociativa tiende a incrementar el sentimiento cívico de los ciudadanos al permitirles tomar incidir de modo colectivo y más directo en la toma de decisiones del Estado.

DERECHO DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y REFUGIADAS...

Señala que este derecho está reconocido en el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y, que la libertad de asociación incluye la potestad de alcanzar objetivos continuos y permanentes mediante la creación de un nuevo ente jurídico, así como la de realizar el fin común que es objeto de la sociedad, según lo dispuso la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Ricardo Baena y otros Vs Panamá.

Aduce que la libertad de asociación tiene consigo una finalidad instrumental para que los integrantes de la sociedad alcancen determinados fines de modo colectivo, por lo que este derecho se limita si sí se reduce al grado de no poder ponerse en práctica.

...

De igual modo, alega que mediante una ausencia de fundamentación y motivación la autoridad le negó la oportunidad de realizar el objeto social referido de brindar asesoría y representación legal para la defensa de los derechos humanos.

Manifiesta que la autoridad responsable tergiversó la solicitud planteada con el fin de negarles la oportunidad de realizar su objeto social, al señalar que la representación legal de un migrante en los respectivos procedimientos constituye un acto de voluntad de modo que no se puede otorgar el carácter de representante legal a persona alguna si un migrante no lo ha autorizado. Ello así, pues la quejosa no solicitó que se le designara como representante legal de migrante alguno, sino sólo que se le permitiera ofrecer los servicios de representación legal, sin imponerse en la voluntad de los migrantes alojados.

En ese contexto, precisa que el artículo 70 de la Ley de Migración que faculta a las autoridades migratorias a celebrar convenios con asociaciones civiles para que se le otorgue asesoría a migrantes no excluye la posibilidad de que la quejosa pueda entrar a las estaciones migratorias, a través de su personal, para ofrecer sus servicios de brindar asesorías y representación legal a las personas migrantes.

...

II. Segundo concepto de violación: el acto reclamado viola del derecho fundamental a defender los derechos humanos. En segundo lugar, la quejosa señala que el acto reclamado viola su derecho a defender los derechos humanos.

En principio argumenta que los Estados deben de dotar a toda persona de los derechos humanos para la realización de las condiciones mínimas para vivir, tales como dignidad, justicia, libertad e igualdad, por lo que deben existir límites para que los poderes públicos no transgredan estos derechos y que para ello existen dos mecanismos para garantizar un derecho humano, por medio

JUEZ OCTAVO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA...

de vías institucionales y no institucionales. Las primeras a cargo de los poderes públicos y la segunda por medio de actores no estatales.

...

III. Tercer concepto de violación: en el acto reclamado se interpreta indebidamente los artículos 19 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y 70 de la Ley de Migración para limitar los derechos fundamentales de la quejosa.

Finalmente, la quejosa señala que la autoridad responsable utilizó los artículos 19 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y 70 de la Ley de Migración bajo una indebida fundamentación y motivación para limitar su derecho a defender los derechos humanos.

Ello, porque la autoridad responsable dijo que la facultad de designar un abogado defensor es una facultad exclusiva de los migrantes, lo cual es cierto, pero no guarda relación con la solicitud de la quejosa, puesto que ofrecer servicios de asesoría y representación legal no implica desnaturalizar la voluntad de los migrantes, sino fortalecerla para que tomen decisiones informadas y con conocimiento de causa.

Máxime que conforme al artículo 224 del Reglamento la Ley Migratoria existe la previsión de mecanismos institucionales para que las organizaciones de la sociedad civil puedan llevar a cabo su objeto.

Finalmente dice que al amparo del artículo 70 de la Ley de Migración que prevé la facultad de la autoridad migratoria para celebrar convenios con organizaciones de la sociedad civil para brindar asesoría a migrantes, no implica que se pueda limitar el derecho de la asociación civil quejosa a realizar su objeto social bajo una modalidad distinta.

...

NOVENO. Estudio del fondo del asunto. Los conceptos de violación aducidos por la quejosa se analizan a continuación de forma conjunta en términos del artículo 76 de la Ley de Amparo, con el fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con la causa pedir de la parte quejosa y, en su caso, supliendo la deficiencia en el error de los preceptos violados⁴⁰.

...

1. *El Estado Mexicano como punto de tránsito y destino de los migrantes*

La interpretación de las normas de fuente nacional e internacional que tienen relación con el problema jurídico que nos ocupa no puede ser descon-

40 ...

DERECHO DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y REFUGIADAS...

textualizada del ámbito de aplicación que lo origina. Precisamente porque el derecho no es un sistema desvinculado de la realidad social, sino que ésta —la realidad social— es la que nutre al sistema jurídico con el fin de que el mismo tenga la capacidad de dar solución a los diversos problemas sociales que se plantean en la actualidad.

En este orden de ideas, cabe señalar que el Estado Mexicano constituye un punto de tránsito y destino de migrantes.

La posición geográfica de nuestro Estado explica al amplio flujo de población migrante irregular que transita por nuestro país. La vecindad de México con Estados Unidos de América y su cercanía con Canadá lo vuelve un punto obligado de tránsito de los migrantes indocumentados provenientes de Sur y Centroamérica quienes viajan el Estado Mexicano con el anhelo de conseguir empleo en aquellos países, o de reunirse con su familia ya asentada en los mismos y en general con la esperanza de mejorar sus condiciones de vida en aquellos destinos⁴¹.

En ese sentido, cabe señalar que no son únicamente las oportunidades económicas las que alientan a nuestros vecinos del sur a transitar por el Estado Mexicano.

El flujo de migrantes que transitan por México es un flujo migratorio mixto, entre el cual se encuentran migrantes económicos, pero también solicitantes de asilo, refugiados, migrantes ambientales, víctimas de trata de personas, niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados de sus familias, entre otros. Ello se debe a la grave situación de violencia, criminalidad y desigualdad en diversos países vecinos, sobre todo de Centroamérica que ha detonado el abandono de los migrantes de su lugar de origen:

“Cuatro países centroamericanos se encuentran dentro de los países con mayores niveles de desigualdad en términos de ingreso a nivel mundial.

A su vez, la desigualdad en la región es uno de los principales factores generadores de violencia, tal como ha señalado la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (en adelante “la ONUDD” y por sus siglas en inglés “UNODC”) Aunado a lo anterior, los niveles de pobreza en Centroamérica ascienden al 40.4 %; en lo que respecta a Honduras, el 60 % de la población vive bajo la línea de pobreza nacional; mientras que el porcentaje de población que vive en condiciones de pobreza en Guatemala, Nicaragua y El Salvador es de 51, 46.2 y 37.8 %, respectivamente⁴²”

...

⁴¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México. 2013. op. cit. p. 37.

⁴² Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México. 2013. op. cit. p. 38.

JUEZ OCTAVO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA...

Finalmente, cabe señalar que actualmente México ya no es visto sólo como un país de tránsito por los migrantes, sino también de destino.

...

II. *Los migrantes en situación irregular en territorio Mexicano se ubican en un contexto de vulnerabilidad y en riesgo de incomunicación e indefensión en atención al alcance de los procedimientos migratorios sobre su esfera jurídica y a las características del aislamiento que de facto implica su alojamiento en las estaciones migratorias.*

...

Es un hecho notorio para este Juzgador que las restricciones a la libertad personal y de otros derechos, que son propiciadas por las autoridades migratorias en la esfera jurídica de los migrantes, en ocasiones, llegan al grado de impedir una comunicación efectiva de ellos con el exterior.

Así por ejemplo, en el diverso juicio de amparo ***** del conocimiento de este órgano jurisdiccional, las autoridades migratorias ubicadas en el aeropuerto de la Ciudad de México, antes de facilitar la labor de la autoridad actuarial de este órgano jurisdiccional para notificar la suspensión de plano en contra de la orden de deportación y/o cualquier forma de expulsión de migrantes del territorio nacional, propiciaron —sin prejuzgar sobre la intencionalidad o no de su acción— la incomunicación de los migrantes beneficiados por la medida cautelar en aquel juicio y, a su vez, la imposibilidad de notificar oportunamente la medida cautelar decretada a favor de los migrantes quejoso, lo que dio lugar al retorno de aquellos al país de origen mediante la vía administrativa del rechazo aéreo.

...

Si bien de conformidad con la Ley de Migración⁵² existe la posibilidad de que el procedimiento migratorio se lleve a cabo con la finalidad de regularizar la situación del migrante y no necesariamente para acordar su deportación o retorno asistido, lo cierto es que las estadísticas muestran que la mayoría de los extranjeros que son presentados ante el instituto nacional de migración por su situación migratoria irregular son devueltos a su país de origen por vía del retorno asistido o por la deportación:

...

... de 93,846 migrantes en situación irregular que fueron presentados antes el instituto nacional de migración, el 87.6% fue devuelto a su país de ori-

52 ...

DERECHO DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y REFUGIADAS...

gen por alguna de las vías de regreso, y sin saber, de acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Migración, cómo se resolvió la situación jurídica de los demás, y si tuvieron contacto o comunicación con representantes legales, asistencia consular y debido proceso legal.

Ahora bien, es cierto, el artículo 109 fracciones III y V de la Ley de Migración contempla a favor de los migrantes “alojados” en las estaciones migratorias los derechos a la asistencia consular y a la representación legal, y el diverso 107, fracción VIII, de la propia Ley de Migración señala que debe permitirse a representantes legales y consulares, acceder a las estaciones migratorias...

Sin embargo, la sola privación de la libertad de los migrantes “alojados” en las estaciones migratorias, implica por sí misma un riesgo de incomunicación, sobre todo en aquellos casos en donde lo que se pretende reclamar es la violación de aquellos derechos de representación legal, asistencia consular u cualquier otro que sea instrumental para lograr la comunicación de los migrantes “alojados” con el exterior.

Ello propicia un margen de incertidumbre en la garantía de esos derechos de los migrantes alojados, máxime que como se expone en este fallo, los migrantes alojados al interior de las estaciones migratorias, por regla general, carecen de redes de apoyo familiares o de alguna otra índole que faciliten la posibilidad de hacer efectivos sus derechos.

En otro orden de ideas, cabe precisar que los migrantes tienen la facultad de instar un procedimiento para regularizar su situación migratoria en el país y, aunado a ello, en términos del artículo 102 de la Ley de Migración, la posibilidad de cumplir con diversos requisitos para continuar dicho procedimiento en libertad y no “alojados” en la estación migratoria correspondiente; sin embargo, estos requisitos pueden constituirse como obstáculos gravosos dada su situación particular, pues se les exige, entre otros requisitos, que otorguen garantía pecuniaria a satisfacción de la autoridad y que presenten una solicitud con responsiva firmada por un ciudadano u organización social mexicana⁵⁴

Además del aspecto económico que se presume difícil de satisfacer por un migrante que viaja desplazado por cuestiones económicas o de criminalidad y violencia en su país de origen, puede ser aún más difícil para un migrante en situación irregular y sin redes de apoyo social en el territorio mexicano obtener la carta responsiva de un ciudadano u organización social mexicana que respalde que no se sustraerá del procedimiento migratorio...

En suma, aquellos migrantes “alojados” en las estaciones migratorias se encuentran en un contexto riesgo de incomunicación derivados de la propia

54 ...

JUEZ OCTAVO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA...

naturaleza de los procedimientos migratorios que implican una privación de la libertad personal sobre los migrantes, que incluso en algunos casos puede prorrogarse indefinidamente.

Ello, aunado a la falta de redes de apoyo familiares o de cualquier otra índole de los migrantes alojados en las estaciones migratorias, los coloca en una posición vulnerable y de indefensión, por los alcances de los procedimientos migratorios sobre su esfera jurídica y a las características del aislamiento que de facto implica su alojamiento en las estaciones migratorias.

III. *El Estado debe brindar una protección reforzada y efectiva a los migrantes en situación de vulnerabilidad respecto a las garantías que informan el debido proceso en los diversos procedimientos migratorios, incluido el derecho a ser asistido por un profesional del Derecho.*

El artículo 1º Constitucional consagra en sus párrafos primero y tercero el principio de universalidad de los derechos humanos...

Al amparo de dicho principio, los migrantes que se encuentran en situación irregular en nuestro país y que pueden ser objeto de los diversos procedimientos migratorios que pueden culminar o no con su salida del territorio nacional son titulares de los derechos humanos reconocidos a todas las personas. Es decir, de modo universal.

En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver la “Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos: Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”, señaló que a partir de la interpretación de la obligación de los Estados de respetar y garantizar los derechos de los individuos⁵⁵, así como del principio de igualdad⁵⁶, los Estados no deben tratar de forma discriminatoria a las personas migrantes por razón de su nacionalidad, incluso aun y cuando estos se encuentren en una situación migratoria irregular en el Estado de que se trate⁵⁷.

Si bien es posible hacer distinciones legítimas entre migrantes irregulares y regulares, así como de estos con respecto de nacionales, este trato diferen-

⁵⁵ ...

⁵⁶ Contenido, *inter alia*, en el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁵⁷ CIDH. “Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos: Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados” párr. 118.

DERECHO DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y REFUGIADAS...

cial debe ser razonable, objetivo, proporcional, y no lesionar por sí mismo sus derechos humanos⁵⁸.

Por lo que refiere al derecho humano al debido proceso este Juez de Distrito estima que no existe razón alguna para dar un trato diferenciado que sea menos favorable a los migrantes que se encuentren en situación irregular en el Estado Mexicano con relación a otras personas nacionales dentro del Estado, considerando que la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que si bien “*los Estados pueden establecer mecanismos de control de ingresos y salidas de migrantes indocumentados a su territorio, [estos] deben siempre aplicarse con apego estricto a las garantías del debido proceso y al respeto de la dignidad humana.*”

Máxime que tratándose de personas migrantes, y sobre todo en situación irregular, las garantías que informan el debido proceso requieren una protección reforzada por parte del Estado a su favor dada su condición de vulnerabilidad.

Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado que:

“Generalmente los migrantes se encuentran en una situación de vulnerabilidad como sujetos de derechos humanos, en una condición individual de ausencia o diferencia de poder con respecto a los nomigrantes (nacionales o residentes). Esta condición de vulnerabilidad tiene una dimensión ideológica y se presenta en un contexto histórico que es distinto para cada Estado, y es mantenida por situaciones de jure (desigualdades entre nacionales y extranjeros en las leyes) y de facto (desigualdades estructurales). Esta situación conduce al establecimiento de diferencias en el acceso de unos y otros a los recursos públicos administrados por el Estado.

Existen también prejuicios culturales acerca de los migrantes, que permiten la reproducción de las condiciones de vulnerabilidad, tales como los prejuicios étnicos, la xenofobia y el racismo, que dificultan la integración de los migrantes a la sociedad y llevan a la impunidad de las violaciones de derechos humanos cometidas en su contra⁵⁹.”

En sentido similar, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció implícitamente, al resolver el amparo indirecto en revisión 382/2015, que ante la falta de redes de apoyo en el territorio nacional de la población migrante en situación irregular se les debe brindar un trato razonable en razón de su condición para que estos puedan acceder a la defensa de sus derechos, incluso por interpósita persona⁶⁰.

Mutatis mutandi, este Juzgador reitera que la situación de vulnerabilidad de los derechos de la población migrante irregular suscitada por su propia condi-

⁵⁸ En ese sentido, al resolver la opinión consultiva de mérito la Corte Interamericana de forma ejemplificativa señaló que por ejemplo, pueden efectuarse distinciones entre las personas migrantes y los nacionales en cuanto a la titularidad de algunos derechos políticos. Véase: CIDH. “Opinión Consultiva OC-18/03” óp. cit. párr. 119.

⁵⁹ “Opinión Consultiva OC-18/03” óp. cit. párr. 112-113.

⁶⁰ ...

JUEZ OCTAVO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA...

ción pero también por la regulación de los procedimientos migratorios que los ponen en clara desventaja al afrontar los mismos, por regla general, privados de su libertad y en riesgo de incomunicación, exige que exista una protección reforzada de su derecho al debido proceso en aquellos procedimientos migratorios de los que sean objeto y que directa o indirectamente puedan culminar con su salida del territorio nacional.

En este orden de ideas, el derecho a contar con un letrado en derecho que asegure la defensa de las personas que sean sujetos de la restricción a la libertad personal en materia migratoria es uno de los derechos humanos que integran las garantías del debido proceso.

Este derecho se prevé en el artículo 20, apartado B, inciso VIII, de la Constitución Federal y en el artículo 8, apartado 2, inciso e) de la Convención Americana sobre derechos humanos, y se reconoce expresamente a favor de aquellas personas imputadas en el proceso penal. Sin embargo, este derecho humano a partir de su previsión constitucional no merece una interpretación restrictiva por virtud de la cual se haga exclusivo a quienes están sujetos a un proceso penal.

...

..., la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha sostenido una interpretación amplia de este derecho a partir de su previsión convencional en el artículo 8, apartado 2, inciso e) de la Convención Americana de Derechos Humanos, al señalar que:

“En materias que conciernen con la determinación de [los] derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter el artículo 8 no especifica garantías mínimas, como lo hace en el numeral 2 al referirse a materias penales. Sin embargo, el concepto de debidas garantías se aplica también a esos órdenes y, por ende, en ese tipo de materias el individuo tiene derecho también al debido proceso que se aplica en materia penal. Cabe señalar aquí que las circunstancias de un procedimiento particular, su significación, su carácter y su contexto en un sistema legal particular, son factores que fundamentan la determinación de si la representación legal es o no necesaria para el debido proceso⁶².”

Por lo que toca a la población migrante en situación irregular, no cabe duda que la fuerte presunción sobre su desconocimiento de la legislación del Estado, la falta de redes de apoyo familiar en territorio nacional, y el hecho de que afronten el procedimiento migratorio, por regla general, privados de su libertad y en riesgo de incomunicación, hace imperante que el derecho a una defensa adecuada en aquellos procedimientos migratorios de los que sean sujetos sea garantizada por un profesional en derecho. Ello además de que deban

⁶² CoIDH, Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990, Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos. (Art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b Convención Americana sobre Derechos Humanos), solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, párr. 28.

DERECHO DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y REFUGIADAS...

garantizarse otros derechos humanos como, por ejemplo, el acceso a un intérprete en caso de ser necesario y el derecho de asistencia consular.

En el caso Vélez Loor vs. Panamá, originado con motivo de la expulsión del señor Vélez de aquél país con motivo de su situación migratoria irregular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos destacó que en los procedimientos migratorios a los cuales se encuentren sujetos los migrantes privados de su libertad por su *status* migratorio debe garantizarse a éstos el acceso a un abogado profesional del Derecho, en virtud de que:

“[L]a importancia de la asistencia letrada en casos [...] en que se trata de una persona extranjera, que puede no conocer el sistema legal del país y que se encuentra en una situación agravada de vulnerabilidad al encontrarse privada de libertad, lo cual requiere que el Estado receptor tome en cuenta las particularidades de su situación, para que goce de un acceso efectivo a la justicia en términos igualitarios. Así, el Tribunal estim[ó] que la asistencia debe ser ejercida por un profesional del Derecho para poder satisfacer los requisitos de una defensa técnica a través de la cual se asesore a la persona sometida a proceso, inter alia, sobre la posibilidad de ejercer recursos contra actos que afecten derechos. Si el derecho a la defensa surge desde el momento en que se ordena investigar a una persona o la autoridad dispone o ejecuta actos que implican afectación de derechos, la persona sometida a un proceso administrativo sancionatorio debe tener acceso a la defensa técnica desde ese mismo momento. Impedir a éste contar con la asistencia de su abogado defensor es limitar severamente el derecho a la defensa, lo que ocasiona desequilibrio procesal y deja al individuo sin tutela frente al ejercicio del poder punitivo”⁶³.

De igual modo, al resolver el caso Familia Pacheco Tíneo vs. Estado Plurinacional de Bolivia, el citado Tribunal Interamericano destacó que todo procedimiento que pueda resultar en la expulsión o deportación de un extranjero debe tener carácter individual, de modo que permita evaluar las circunstancias personales de cada sujeto, sin discriminación alguna y se observen diversas garantías mínimas, entre otras, la consistente en ser informado expresa y formalmente de los cargos en su contra, si los hubiere, y de los motivos de la expulsión o deportación, así como de sus derechos, tales como: a) la posibilidad de exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión y oponerse a los cargos en su contra; y, b) la posibilidad de solicitar y recibir asesoría legal, incluso a través de servicio público gratuito de ser aplicable y, de ser el caso, traducción o interpretación, así como asistencia consular, si correspondiere, entre otros.⁶⁴

...

63 ...

64 ...

JUEZ OCTAVO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA...

De ahí que el derecho a la asistencia legal también debe garantizarse en aquellos procedimientos instados por los migrantes “irregulares” para lograr la regularización de su status migratorio y su permanencia en territorio nacional, máxime que es evidente que estos procedimientos constituyen un medio de defensa con el fin de evitar una eventual deportación así como para que, de ser el caso, sea restituida la libertad de los migrantes “alojados” en las estaciones migratorias.

En efecto, si la resolución de estos procedimientos tendientes a regular la situación migratoria es desfavorable para los migrantes, ello provocara su eventual deportación o, en su caso, que los propios migrantes, al no tener ya otra opción viable, soliciten el retorno asistido a su país de origen, muchas veces ante la imperiosa necesidad de que sea restituida su libertad personal que es restringida por su “alojo”.

Así las cosas, es patente el deber del Estado de otorgar el derecho de patrocinio jurídico a todo migrante en situación irregular que sea objeto de un procedimiento migratorio que directa o indirectamente pueda culminar con su expulsión del territorio nacional. Máxime que el legislador Federal, en todo tiempo del proceso legislativo de la Ley de Migración tuvo en cuenta que la política migratoria en los términos en que se asentó en la Ley de Migración, debe guiarse, entre otros, por el principio de congruencia *“de manera que el Estado mexicano garantice la vigencia de los derechos que reclama para sus connacionales en el exterior, en la admisión, ingreso, permanencia, tránsito, deportación y retorno asistido de extranjeros en su territorio, [pues] [d]e esta forma se respalda la fuerza moral en los reclamos que hace el país en foros internacionales y en el plano nacional y multilateral para favorecer la protección de los derechos de los mexicanos en el extranjero, independiente de su situación migratoria”⁶⁵.*

...

IV. ¿El acceso de la asociación civil a la estación migratoria para el ofrecimiento de servicios legales tiene por objeto condicionar la voluntad de los migrantes?

En el presente caso, por escrito de dos de febrero de dos mil dieciocho la asociación civil quejosa denominada ***** solicitó que se permitiera ingresar a las personas que conforman su equipo a las estaciones migratorias ubicadas en la Ciudad de México, Tapachula, Chiapas y Tlaxcala, Tlaxcala a partir del mes de febrero de dos mil dieciocho al mes de diciembre de dos mil veinte...

⁶⁵ ...

DERECHO DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y REFUGIADAS...

...

En ese contexto, la autoridad consideró que los derechos de los migrantes a designar un defensor jurídico de su elección, de conformidad con el artículo 19 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, operaban como un límite para que la asociación civil quejosa ofreciera sus servicios de asesoría y representación legal a los migrantes que se encontraran en las estaciones migratorias, porque al fin y al cabo, dijo la autoridad, es un acto de voluntad de los migrantes en los cuales no puede intervenir la autoridad migratoria y; además porque es una facultad de la autoridad celebrar convenios con organizaciones de la sociedad civil para permitir que estas ofrecieran servicio de asesoría y representación legal a los migrantes, sin que al momento existiera un convenio celebrado, *“ya que repercutiría en la esfera jurídica de los extranjeros que cuentan con el derecho expreso de designar o remover a sus representantes legales, en cualquier etapa de los procedimientos administrativos.”*

Como es evidente, la autoridad migratoria Director de Estaciones Migratorias de la Dirección General de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración impidió que mediante la solicitud elevada por la parte quejosa, los migrantes en situación irregular alojados en las estaciones migratorias tuvieran la posibilidad de ampliar su abanico de opciones para designar a un representante legal que les brindara la debida defensa en aquellos procedimientos de los cuales son objeto.

Bajo una incongruente apreciación de la petición de la asociación civil quejosa el Director de Estaciones Migratorias de la Dirección General de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración determinó que ante los derechos de los migrantes de designar a su representante legal así como a removerlo en cualquier etapa del procedimiento, no era el caso de autorizar a la quejosa para ofrecer y brindar sus servicios de asesoría y representación legal a los migrantes “alojados”.

Como lo expone la parte quejosa, la autoridad migratoria pasó por alto que la quejosa no solicitó que se le designara como representante legal del algún migrante en particular ni de todos los migrantes alojados en las estaciones migratorias, sino que únicamente solicitó que se le permitiera ofrecer y, en su caso, brindar a estos sus servicios de asesoría y representación legal.

De la apreciación de la solicitud de la quejosa elevada a la autoridad migratoria, ni siquiera es posible apreciar insinuación alguna de obtener el monopolio de la representación legal de los migrantes alojados en las estaciones migratorias ni de imponerse o subrogarse en la voluntad de aquellos, para efectos de ser nombrada indefectiblemente como su representante, sino solo la legítima pretensión de brindarles la posibilidad de obtener, a su elección,

JUEZ OCTAVO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA...

defensa y patrocinio legal en los procedimientos migratorios de los cuales son sujetos, pero no en contra de su voluntad.

Así las cosas, el Director de Estaciones Migratorias de la Dirección General de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración resolvió la solicitud de ***** ***** ** ***** * ***** ** ***** ***** ***** ***** ***** de ofrecer y brindar sus servicios de representación legal al interior de las estaciones migratorias al amparo de un falso dilema, como si el autorizar a la quejosa para brindar sus servicios de asesoría y representación legal al interior de las estaciones migratorias implícitamente implicara lesionar el derecho de los migrantes a designar a su propio representante, cuando lo cierto es que la solicitud de la quejosa ni siquiera fue tendente a reducir el contenido y alcance de los derechos de aquellos.

...

Como se dijo, por un lado, existe la fuerte presunción de que los migrantes en situación irregular alojados en las estaciones migratorias carecen de recursos económicos y redes de apoyo en territorio nacional para designar un representante legal lo que evidentemente los convierte en un grupo vulnerable frente al poder del Estado en los procedimientos migratorios de los cuales son sujetos.

En este orden de ideas, se concluye que la respuesta a la solicitud elevada incurrió en una incongruente apreciación de la petición de la quejosa ya que la amparista de modo alguno solicitó el monopolio de la representación legal en perjuicio de la voluntad de los migrantes, sino únicamente brindarles una posibilidad de defensa ante su condición vulnerable y ante la falta de certeza que existe para garantizar este derecho en la legislación; y, frente a ello, la autoridad migratoria bajo una apreciación incongruente de tal solicitud hizo nugatorio a la asociación civil quejosa el derecho a ejercer su objeto social en relación a la defensa del colectivo de los migrantes a fin de tener acceso a un mayor abanico de opciones para acceder a la defensa y representación legal a la que tienen derecho en los procedimientos migratorios de los cuales sean sujetos.

V. *El Derecho fundamental a defender los derechos*

La falta de congruencia del acto reclamado lesionó los derechos de la amparista, pues no existía impedimento alguno para que la autoridad migratoria negara la autorización elevada por la sociedad civil quejosa para ofrecer y brindar sus servicios de asesoría y representación legal al interior de las estaciones migratorias, pues de conformidad con el derecho humano a defender los derechos humanos, así como de las diversas disposiciones jurídicas legales, reglamentarias y administrativas en materia de migración, la asociación civil

DERECHO DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y REFUGIADAS...

quejosa ***** ** ***** * ***** ** ** ***** *****
***** ***** sí tiene el derecho a defender los derechos humanos de los
migrantes en el interior de las estaciones migratorias.

En la Constitución Federal no se encuentra la denominación expresa del derecho fundamental a defender los derechos; sin embargo, su reconocimiento es implícito en el orden constitucional y convencional.

El derecho a defender los derechos humanos y las posibilidades de su ejercicio individual o colectivo se derivan del reconocimiento expreso de otros derechos humanos fundamentales.

El eje rector del derecho fundamental a defender los derechos es el derecho humano a la libertad de oficio o profesión contemplada en el artículo 5° de la Constitución Federal, el cual señala que a ninguna persona podrá se le podrá impedir que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siempre y cuando sean lícitos.

Del derecho a la libertad de profesión que también protege la libertad de oficio nace la prerrogativa de dedicarse a la defensa de los derechos humanos, ya sea con la finalidad de obtener una remuneración económica como medio de subsistencia o por la mera satisfacción que esta actividad supone para la autorrealización de quienes la ejercen.

A partir del reconocimiento de la contribución social que los defensores de derecho humanos realizan para la sociedad y de las dificultades que supone el ejercicio de su labor, el 9 de diciembre de 1998, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración Sobre el Derecho y Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidas, mejor conocida como la “Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos”, misma que invocó la quejosa en su demanda de amparo.

Si bien dicha declaración no es un instrumento vinculante, como afirmó la amparista, tiene carácter orientador.

...

En el artículo 5 de la citada declaración se reconoce que para llevar a cabo la defensa de los derechos humanos es necesario a su vez, el ejercicio de otros derechos, como el derecho de reunión o manifestación pacíficas, el derecho de asociación, el derecho a la libertad de expresión así como el derecho de petición⁶⁸; por su parte, del artículo 6 de la “Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos” se advierte que el derecho fundamental a defender los derechos también implica el ejercicio de los derechos humanos de petición

68 ...

JUEZ OCTAVO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA...

y de acceso a la información, así como de las libertades de expresión y de conciencia⁶⁹.

...

Bajo ese contexto, es posible afirmar que las actividades que se lleven a cabo con el propósito de defender los derechos humanos, a su vez se encuentran protegidas por las disposiciones constitucionales y convencionales que garantizan el ejercicio de aquellos otros derechos humanos fundamentales que componen el derecho a defender los derechos.

Hablar del derecho a defender los derechos humanos no es otra cosa sino reconocer que las personas tienen la posibilidad de decidir ejercer sus derechos humanos con fines altruistas: defender los derechos humanos de las demás personas.

Incluso el legislador Federal ha reconocido este derecho humano, al expedir la Ley Para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, cuyo objeto y fin es implementar y operar las Medidas de Prevención, Medidas Preventivas y Medidas Urgentes de Protección que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos, y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo. Es decir desarrollar garantías suficientes para la protección del derecho fundamental a defender los derechos, entre otros⁷⁰. Legislaciones similares se han adoptado al interior de algunas entidades federativas.

Considerando el contexto de vulnerabilidad de los migrantes este Juez de Distrito interpreta que el derecho a defender los derechos humanos de ese colectivo exige una tutela judicial reforzada y efectiva por parte del Estado Mexicano.

Si el Estado es responsable de garantizar las obligaciones genéricas de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos que se desprenden de una interpretación armónica del artículo 1º constitucional, 1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, es evidente que al tutelar los derechos humanos que se ejercen para el fin altruista de la promoción y defensa de los derechos el Estado no sólo garantiza los derechos humanos de los defensores de derechos, sino que con ello, también, se abona e incentiva el ejercicio de una labor que redundará en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos de las personas que son beneficiadas por la labor que los particulares realizan en torno a la promoción y defensa de los derechos humanos.

⁶⁹ ...

⁷⁰ ...

...

Es ese contexto, el respeto del derecho fundamental a defender los derechos exige una tutela reforzada y efectiva con el fin de evitar que agentes del Estado o particulares disuadan de forma ilegítima o impongan trabas excesivas para el ejercicio del derecho fundamental a defender los derechos. De modo contrario, no sólo se dejaría de tutelar el derecho fundamental a defender los derechos, sino también los derechos de otras personas que sean susceptibles de beneficiarse de la labor altruista de defensa y promoción de los derechos humanos.

Ahora bien, cuando diversas personas se asocian con fines de permanencia, en ejercicio de su libertad de asociación prevista en los artículo 9º constitucional, 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, con el fin de defender los derechos humanos, a través de la creación de una nueva persona jurídica con ese objeto social⁷¹, esta nueva persona creada por los asociados a su vez es titular del derecho fundamental a defender los derechos humanos.

... De modo que si el objeto societario de la persona moral se identifica con la defensa de los derechos humanos podrá adscribirse a esta la titularidad del derecho fundamental a defender los derechos humanos.

De igual modo cabe señalar que no es posible sostener una connotación restringida de la libertad de asociación que culmine cuando ciertas personas en su ejercicio forman una nueva persona jurídica titular de derechos propios, sino que la libertad de asociación también tutela que esta nueva persona moral tenga la posibilidad de realizar el objeto para el cual fue creada.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que el derecho de asociación consiste tanto en la facultad de construir una nueva organización así como la posibilidad de que este nuevo ente ponga en marcha sus actividades y programa de acción sin que existan intervenciones ilegítimas que limiten o entorpezcan ello.

Según cito la parte quejosa (foja 007) en el Caso Ricardo Baena y otros vs Panamá se reconoció que:

156. Al considerar si se configuró o no en el caso en cuestión la violación de la libertad de asociación, ésta debe ser analizada en relación con la libertad sindical. La libertad de asociación, en materia sindical, consiste básicamente en la facultad de constituir organizaciones sindicales y poner en marcha su estructura interna, actividades y programa de acción, sin intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca el ejercicio del respectivo derecho. Por otra parte, esta libertad supone que cada persona pueda determinar sin coacción alguna si desea o no formar parte de la asociación. Se trata, pues, del derecho fundamental

71 ...

JUEZ OCTAVO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA...

de agruparse para la realización común de un fin lícito sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar su finalidad.

Mutatis mutandi, es posible sostener que la libertad de asociación también garantiza la posibilidad de que las asociaciones civiles creadas para un fin lícito tengan la posibilidad de realizar el objeto para el cual fueron creadas por aquella suma de voluntades individuales.

En este orden de ideas, toca decir que las personas jurídicas también son titulares de los derechos fundamentales de libertad de ideológica y de expresión, petición, acceso a la información y del mismo derecho de petición, los cuales pueden ejercerse con el fin de promocionar y defender los derechos humanos.

Ello es así, pues los anteriores derechos fundamentales señalados dada su naturaleza, son susceptibles de ser atribuidos a las personas morales, en el entendido de que el contenido y alcance de cada uno de los derechos referidos debe de acotarse según los actos lícitos que son susceptibles de realizarse por las diversas personas morales para la consecución de su objeto societario, a través de sus representantes o agentes.

...

En suma, derivado del derecho fundamental de libertad de asociación, así como de libertad de oficio y profesión y de los demás derechos fundamentales que son atribuibles a las personas morales en los términos expuestos, es posible concluir que las asociaciones civiles tienen derecho a realizar su objeto social, como lo puede ser la defensa de los derechos humanos y por ende son titulares del derecho fundamental a defender los derechos cuando hayan sido creadas para dicho fin.

Tal derecho le asiste a la parte quejosa pues como se dijo en el capítulo de antecedentes del presente fallo, fue constituida con el fin de realizar diversas actividades para la promoción y defensa de los derechos humanos.

VI. *Las asociaciones civiles tienen derecho a ingresar a las estaciones migratorias con fines de realizar labores humanitarias y de asistencia jurídica a migrantes relacionadas con su objeto social, en términos de la Ley de Migración, su Reglamento y del "ACUERDO por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración".*

Toca justificar porque las asociaciones civiles, al amparo de la Ley de Migración y disposiciones jurídicas en la materia, sí tienen el derecho a ingresar a las estaciones migratorias a realizar acciones relacionadas con su objeto social

DERECHO DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y REFUGIADAS...

a favor de la población migrante en presunta situación irregular y en el interior de las estaciones migratorias, de modo que a las asociaciones civiles les asiste el derecho a ofrecer a los migrantes servicios de asesoría y representación legal, siempre y cuando ello esté relacionado con su objeto societario.

...

En el marco de la Ley de Migración se reconoce que las estaciones migratorias son las instalaciones físicas que establece el Instituto Nacional de Migración para alojar temporalmente a los extranjeros que no acrediten su situación migratoria regular, en tanto se resuelve su situación jurídica⁷³.

...

De los documentos que informan el proceso legislativo de la Ley de Migración no se advierte expresamente cuáles fueron las razones concretas por las que el legislador federal estableciera la obligación de las autoridades migratorias de facilitar el acceso a las organizaciones de la sociedad civil a las estaciones migratorias.

Lo cierto es que desde la exposición de motivos de la Ley de Migración, así como en el dictamen de la Cámara de Senadores de la citada legislación, se reconoció la labor humanitaria y de asistencia a los migrantes que realiza la sociedad civil organizada, razón por la cual el legislador mencionó durante el proceso legislativo que ante ello debería otorgarse a las asociaciones civiles, por ejemplo, la concesión relativa a que el Instituto Nacional de Migración tiene prohibido realizar visitas de verificación en los lugares pertenecientes a dichas agrupaciones de la sociedad civil⁷⁶. Ello, en los términos siguientes:

“Otro elementos fundamental de la iniciativa que hoy se presenta, es el reconocimiento a la labor humanitaria y de asistencia a los migrantes que realiza la sociedad civil organizada, por lo que se prohíbe expresamente que el Instituto realice visitas de verificación en estos lugares y se faculta a la Secretaría de Gobernación a celebrar convenios para coadyuvar con estas organizaciones en sus actos humanitarios en beneficio de los migrantes y con las autoridades de los tres órdenes de gobierno para establecer acciones de coordinación en materia de prevención, persecución y atención a los migrantes víctimas de delito. Con ello se refuerza la labor del Estado Mexicano para garantizar acciones conjuntas que eviten la impunidad y combatan a la delincuencia que afecta a los migrantes.”

Lo anterior, permite inferir que fue también el reconocimiento de la labor humanitaria que realizan las organizaciones de la sociedad civil en favor de los migrantes lo que llevó al legislador federal a establecer la prerrogativa de las asociaciones civiles de ingresar a las diversas estaciones migratorias con

⁷³ ...

⁷⁶ ...

JUEZ OCTAVO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA...

la correlativa obligación de la autoridad de facilitar el acceso para tal efecto, precisamente con el fin de realizar tales fines, humanitarios y de asistencia a migrantes.

Ello, con independencia que las organizaciones de la sociedad civil se constituyan como una integración jurídica formal que dé lugar a una nueva persona jurídica, o bien que sólo se presenten como grupos colectivos organizados con fines de permanencia.

Dicho de otro modo, este Juzgador interpreta de forma sistemática y teológica los artículos 107, último párrafo y 76 de la Ley de Migración, en el sentido de que la política migratoria acogida por el legislador federal en la Ley Migratoria reconoce el altruismo social y permite su ejercicio incluso al interior de las estaciones migratorias por parte de los diversos integrantes de las asociaciones civiles como lo es la quejosa.

En tal contexto, las normas que faciliten el acceso de las personas o las asociaciones civiles a las estaciones migratorias deben ser interpretadas a la luz de su derecho fundamental a defender los derechos humanos, el cual se compone de la serie de derechos fundamentales que ya han sido precisados.

...

..., los requisitos necesarios para ingresar a las citadas estaciones, según el artículo 34 del citado “ACUERDO” son que las organizaciones de la sociedad civil presenten: a) una petición libre por escrito suscrita por el representante legal del organismo, en la que se señalen los nombres y diversos datos de los integrantes de las personas de la sociedad civil cuyo ingreso se solicita a la estación migratoria y en caso de que un miembro de la asociación civil sea extranjero habrá de acreditarse con el documento idóneo su situación migratoria en el país; b) la calendarización de las actividades que se pretenden realizar, las cuales deben estar relacionadas con el objeto social de la sociedad referido en el acta constitutiva, la cual deberá exhibirse para su cotejo⁷⁸.

Como ya se dijo, considerando el contexto de vulnerabilidad de los migrantes este Juez de Distrito interpreta que el derecho a defender los derechos humanos de ese colectivo exige una tutela judicial reforzada y efectiva por parte del Estado Mexicano.

En ese orden de ideas, este Juzgador encuentra que de la interpretación teológica y armónica de los artículos 5, 9 y 17 constitucionales, así como los diversos 107, último párrafo de la Ley de Migración, 224, fracción V, en relación con su último párrafo, del Reglamento de la Ley de Migración y 32, fracción V, y 34 del “ACUERDO por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional

78 ...

DERECHO DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y REFUGIADAS...

de Migración” se desprende que las organizaciones de la sociedad civil tienen derecho a ingresar a las estaciones migratorias para realizar actividades relacionadas con su objeto social a favor de los migrantes alojados, lo que incluye el derecho de las asociaciones civiles como la quejosa a ingresar a las estaciones migratorias a ofrecer asistencia jurídica a los migrantes allí alojados.

En tal contexto, por un lado, los migrantes en situación irregular en territorio Mexicano se ubican en un contexto de vulnerabilidad y en riesgo de incomunicación e indefensión en atención al alcance de los procedimientos migratorios sobre su esfera jurídica y a las características del aislamiento que de facto implica su alojamiento en las estaciones migratorias; y, por otro, las asociaciones civiles dedicadas en términos de su objeto social a la defensa de los derechos humanos tienen el derecho a ofrecer servicios de asesoría y representación legal a los migrantes al interior de las estaciones migratorias donde se encuentran “alojados”, a la luz de las normas citadas en el párrafo anterior.

Lo anterior, lleva indefectiblemente a concluir que el derecho a defender los derechos de los migrantes, para que sea efectivo y no ilusorio debe ejercerse en el contexto espacial en que los sujetos vulnerables se hayan en riesgo de incomunicación, es decir, al interior de las estaciones migratorias.

VII. El derecho fundamental a defender los Derechos Humanos de los Migrantes resulta afectado en su contenido esencial por el acto de autoridad que impide el acceso efectivo a las estaciones migratorias.

...

Como se adelantó, la respuesta a la solicitud elevada incurrió en una incongruente apreciación de la petición de la quejosa ya que la amparista de modo alguno solicitó el monopolio de la representación legal en perjuicio de la voluntad de los migrantes, sino únicamente brindarles una posibilidad de defensa ante su condición vulnerable y ante la falta de certeza que existe para garantizar este derecho en la legislación; y, frente a ello, la autoridad migratoria bajo una apreciación incongruente de la solicitud hizo nugatorio el derecho de la quejosa a defender los derechos humanos del colectivo de los migrantes a fin de tener acceso a un mayor abanico de opciones para acceder a la defensa y representación legal a la que tienen derecho en los procedimientos migratorios de los cuales sean sujetos.

Bajo dicha apreciación incongruente el Director de Estaciones Migratorias de la Dirección General de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración, también restringió la posibilidad de la quejosa de

JUEZ OCTAVO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA...

defender en forma efectiva los derechos humanos de los migrantes al interior de las estaciones migratorias así como a realizar su objeto social al interior de las estaciones migratorias que lo es la propia defensa y promoción de los derechos humanos, sin fundamento alguno, pues la asociación civil quejosa tiene derecho a realizar dicha actividad, de conformidad con el derecho fundamental a defender los derechos del cual es titular y al amparo de los artículos 5, 9 y 17 constitucionales, así como del precepto 107, último párrafo de la Ley de Migración, artículo 224, fracción V, en relación con su último párrafo, del Reglamento de la Ley de Migración, y artículos 32, fracción V, y 34 del “ACUERDO por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración.

En ese sentido, el acto reclamado del Director de Estaciones Migratorias de la Dirección General de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración llegó al grado de afectar en su contenido esencial el derecho fundamental de la asociación civil quejosa a defender los derechos humanos de los migrantes en situación irregular alojados en las estaciones migratorias.

...

En este contexto, es evidente que si no se permite a la parte quejosa ingresar a las estaciones migratorias a ofrecer y brindar a favor de los migrantes sus servicios de asesoría y representación legal, se veda totalmente su posibilidad de defender los derechos humanos a favor de los migrantes alojados en las estaciones migratorias y su derecho a realizar su objeto social a favor de los migrantes en el interior de aquellas. En efecto, pues ante la restricción de la libertad de los migrantes alojados, no existe algún otro lugar ni alguna otra forma para que la asociación civil quejosa ofrezca sus servicios de asesoría y representación legal a dicho grupo vulnerable.

Así las cosas, el acto reclamado de la autoridad responsable Director de Estaciones Migratorias de la Dirección General de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración también fue contrario al deber de las autoridades migratorias que tuvieron y tienen de abstenerse a imponer cualquier traba ilegítima a la solicitud de la amparista, debido a que el respeto del derecho fundamental a defender los derechos exige una tutela reforzada con el fin de evitar que agentes del Estado disuadan de forma ilegítima el ejercicio de este derecho humano, ya que el actuar de forma contraria a lo que exige este derecho no sólo implica dejar de tutelar el derecho fundamental a defender los derechos, sino también los derechos de otras personas que sean susceptibles de beneficiarse de la labor altruista de defensa y promoción de los derechos humanos, como en el presente caso lo fueron los migrantes alojados al interior de las estaciones migratorias.

DERECHO DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y REFUGIADAS...

...

En virtud de todo lo anterior, se concluye que la autoridad migratoria Director de Estaciones Migratorias de la Dirección General de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración debió resolver de modo favorable la solicitud planteada y en todo caso para tutelar los derechos de los migrantes la única condición legítima que pudo haber impuesto la autoridad migratoria es que los servicios ofrecidos por la actual impetrante *****
***** * ***** * ***** * ***** * ***** * ***** * ***** * *****
se prestaran de forma gratuita, tal como lo exige el artículo 40 del “ACUERDO por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración”,...

Dicho precepto se presume constitucional al no ser objeto de la litis del presente juicio ni presentar vicio evidente de constitucionalidad que restrinja su invocación a este Juzgador Federal.

Lo anterior, en el entendido de que no es necesario restringir a la quejosa que ofrezca sus servicios de asesoría y representación legal a los migrantes si es omisa en señalar expresamente en su solicitud de tales servicios se ofrecerán de forma gratuita, ya que para garantizar el derecho de la población migrante al respecto basta establecer en la autorización respectiva que dichos servicios deben ofrecerse con la condición de gratuidad, ello de conformidad con una restricción estrictamente proporcional a los derechos de la amparista.

En virtud de todo lo antes expuesto, al demostrarse la inconstitucionalidad del acto reclamado lo procedente es conceder el amparo y protección de la justicia federal a la quejosa la quejosa ***** ***** * ***** * ***** * ***** * ***** * ***** * ***** para los efectos que se señalan en el siguiente considerando:

DÉCIMO. Efectos. Con el fin de restituir en el pleno goce de los derechos fundamentales a la parte quejosa ***** ***** * ***** * ***** * ***** * ***** * ***** * ***** se ordena a la autoridad responsable Director de Estaciones Migratorias de la Dirección General de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración a llevar a cabo los siguientes actos administrativos, una vez que esta sentencia quede firme:

I. Dejar sin efectos el acto reclamado, específicamente en la parte que contiene la negativa en el oficio No. ***** de veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, para que la quejosa ofrezca sus servicios de asesoría y representación legal a los migrantes alojados en las estaciones migratorias de la Ciudad de México, Tapachula, Chiapas y Tlaxcala, Tlaxcala a las que solicitó acceso.

II. En el entendido de que no se deberá dejar sin efectos el oficio No. ***** de veintiocho de febrero de dos mil dieciocho en

JUEZ OCTAVO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA...

la parte en que se autorizó , con una vigencia anual, una vez por semana en un horario de diez a catorce horas, el ingreso del personal de la asociación civil denominada ***** ** ***** * ***** ** *** ***** ***** ***** ***** a las estaciones migratorias ubicadas en la Ciudad de México, Tapachula, Chiapas y Tlaxcala, Tlaxcala para llevar a cabo las actividades consistentes en brindar talleres informativos en materia de derechos humanos de los migrantes y el levantamiento de información sobre posibles violaciones sistemáticas a los derechos humanos de los migrantes relacionadas con el procedimiento administrativo migratorio y las condiciones humanitarias, sanitarias y alimenticias de las estaciones migratorias, pues dicha autorización contenida en el citado oficio no fue impugnada por la parte quejosa en el presente sumario, al ser favorable a sus intereses.

III. Hecho ello, la autoridad responsable Director de Estaciones Migratorias de la Dirección General de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración deberá de emitir un nuevo oficio en el que en atención a los lineamientos expuestos en esta ejecutoria autorice a la quejosa ***** ***** ** ***** * ***** ** *** ***** ***** ***** ***** a ingresar a las estaciones migratorias a las cuales solicitó acceso para ofrecer sus servicios de asesoría y representación legal a los migrantes alojados en las mismas, en el entendido de que deberá establecer la condición de que dicho servicio se ofrezca en condiciones de gratuidad, de conformidad con el artículo 40 del “ACUERDO por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración”.

IV. Dicha autorización deberá tener una vigencia anual, a partir de del día siguiente hábil a su expedición, toda vez que los efectos de la protección constitucional deben restablecer a la parte quejosa en el goce de sus derechos vulnerados como si la violación nunca hubiere existido, y en el presente caso la autorización que le fue negada a la amparista debe tener una vigencia anual a partir del día siguiente hábil a su expedición, en términos del artículo 35 del “ACUERDO por el que se emiten las normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración”, el cual establece:

“Artículo 35.- La Dirección General emitirá la respuesta correspondiente dentro de los quince días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de inscripción en el Directorio de Ingreso Autorizado a Estaciones Migratorias o a las Estancias Provisionales. En caso de no existir pronunciamiento transcurrido el plazo señalado, la solicitud se entenderá resuelta en sentido negativo.

Si la solicitud de inscripción es resuelta afirmativamente, la requirente podrá ingresar a las Estaciones Migratorias o Estancias Provisionales de que se trate, a realizar las ac-

DERECHO DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y REFUGIADAS...

tividades expresamente autorizadas y en las fechas y horarios que formalmente se precisen. Durante su ingreso y estancia deberán observar lo establecido en las presentes Normas y demás disposiciones jurídicas aplicables.

La autorización a que se refiere este artículo permitirá el ingreso y la realización de las actividades autorizadas en cualquiera de las Estaciones Migratorias o de las Estancias Provisionales en las que fue solicitado, en las fechas y horarios autorizados. Dicha autorización tendrá vigencia de un año calendario, contado a partir del día hábil siguiente a la fecha de autorización.”

Así las cosas, es necesario expedir la autorización en los términos citados con el fin de reestablecer a la quejosa en el pleno goce de sus derechos vulnerados.

V. Finalmente, la autoridad responsable Director de Estaciones Migratorias de la Dirección General de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración deberá de abstenerse de prohibir en lo futuro a la asociación civil quejosa ***** que ofrezca y brinde sus servicios de asesoría y representación legal al interior de las estaciones migratorias, siempre y cuando la citada asociación civil cumpla con todos los requisitos necesarios para ingresar a las estaciones migratorias en términos de la legislación y disposiciones jurídicas vigentes en materia de migración y no exista modificación a dichas normas que incluya prohibición expresa al respecto.

Lo anterior es así, pues el artículo 77, fracción II, de la Ley de Amparo señala que cuando el acto reclamado sea de carácter negativo — o implique una omisión— se deberá obligar a la responsable a respetar el derecho humano de que se trata y a cumplir con lo que el mismo exija⁷⁹.

De ahí que si en el presente caso, el acto reclamado fue un acto de positivo —emisión del oficio No. ***** — pero con efectos negativos de prohibir a la quejosa ofrecer sus servicios de asesoría y representación legal al interior de las estaciones migratorias, es el caso que para reparar a la quejosa en el pleno goce de los derechos violados debe estarse por analogía a lo dispuesto por el artículo 77, fracción II, de la Ley de Amparo, y ordenar a la responsable respetar los derechos violados de la amparista a defender los derechos humanos al interior de las estaciones migratorias, en los términos apuntados. Es decir, que deberá de abstenerse de prohibir en lo futuro a la asociación civil quejosa que ofrezca y brinde sus servicios de asesoría y representación legal al interior de las estaciones migratorias, siempre y cuando la citada asociación civil cumpla con todos los requisitos necesarios para ingresar a las estaciones migratorias en términos de la legislación y disposiciones jurídicas vigentes en materia de migración y no exista modificación a dichas normas que incluya prohibición expresa al respecto.

JUEZ OCTAVO DE DISTRITO EN MATERIA ADMINISTRATIVA...

Finalmente, cabe señalar que esta sentencia no impide a la autoridad responsable denominada Director de Estaciones Migratorias de la Dirección General de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración ni a cualquier otra autoridad migratoria competente, que se otorgue autorización a otras asociaciones distintas de la sociedad civil quejosa, que soliciten ingresar al interior de las estaciones migratorias para ofrecer y, en su caso, brindar servicios de asesoría y representación legal a favor de los migrantes “alojados” en dichas instalaciones.

Por lo expuesto, fundado y con apoyo en los artículos 73, 74, 77, 119, 123, 124, 197 y 217 de la Ley de Amparo, se

R E S U E L V E:

ÚNICO. La Justicia de la Unión Ampara y Protege a la parte quejosa

***** contra el acto reclamado que se atribuye a la autoridad responsable Director General de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración precisado en el considerando CUARTO de este fallo y para los efectos precisados en el diverso considerando DECIMO. Notifíquese; y personalmente a la parte quejosa. Realícense las anotaciones en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE)

Así, lo resolvió y firma Fernando Silva García, Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa la Ciudad de México, hasta hoy veintinueve de junio de dos mil dieciocho; quien actúa con Juan Carlos Elizalde Hernández, Secretario que autoriza.-

Doy fe.