



**Quejosa:** \_\_\_\_\_

**Demanda de amparo indirecto**

**Escrito Inicial de demanda**

**C. JUEZ DE DISTRITO DE AMPARO EN MATERIA  
ADMINISTRATIVA DE \_\_\_\_\_ EN  
TURNO.**

\_\_\_\_\_ (NOMBRE DE LA ORGANIZACIÓN  
QUEJOSA), por conducto de su apoderado legal \_\_\_\_\_, personalidad que  
se acredita en los términos de la escritura pública número \_\_\_\_\_ otorgada ante  
\_\_\_\_\_ misma que en copia simple acompaña esta demanda como **ANEXO**  
\_\_\_\_\_, con fundamento en los artículos 103 fracción I y 107 fracción IV de la Constitución Política de  
los Estados Unidos Mexicanos (*en lo adelante* CPEUM), 1o fracción I, 11, 17 y 107 fracción II de la  
Ley de Amparo (en lo siguiente LA), comparezco respetuosamente ante su autoridad para presentar  
escrito inicial de *demanda de amparo indirecto*, en contra del acto reclamado emitido por la autoridad  
responsable que más adelante se precisa. A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 108  
de la Ley de Amparo en vigor, manifiesto que:

**I. Domicilio para oír y recibir notificaciones**

Señalo como domicilio para oír y recibir notificaciones el ubicado en  
\_\_\_\_\_.

**II. Autorizados para intervenir en el juicio**

Autorizo en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo a los licenciados en  
Derecho \_\_\_\_\_ para oír y recibir notificaciones, recoger  
documentos y valores e imponerse de autos en el presente asunto.

**III. Nombre y domicilio del tercero interesado:**

No hay tercero interesado

**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 \_\_\_\_\_ de fecha  
\_\_\_\_\_ y notificada el día \_\_\_\_\_

**VI. Derechos Violados:**



El acto reclamado viola el derecho de la quejosa a defender y promover derechos humanos con relación al derecho a una defensa adecuada y de acceso a la justicia de las personas detenidas en la estación migratoria; así como el derecho de asociación de la quejosa, así como, el derecho a la seguridad jurídica por indebida fundamentación y motivación. Asimismo, incumple con su obligación de respetar y garantizar derechos humanos.

De acuerdo al principio de exhaustividad de las sentencias en virtud del cual este Juzgador debe pronunciarse respecto a todas las cuestiones o puntos litigiosos sin omitir ninguno de ellos, se solicita a este H. Juzgado se pronuncie respecto a todos y cada uno de los conceptos de violación desarrollados en la presente demanda de amparo, así como todos aquellos que identifique en ejercicio de sus atribuciones relativas a la suplencia de la queja así como su obligación de promover, respetar, proteger y garantizar todos los derechos humanos, según el artículo primero constitucional.

## VII. Hechos:

Manifiesto bajo protesta de decir verdad los siguientes hechos y abstenciones que constituyen los antecedentes de los actos reclamados:

1. \_\_\_\_\_(nombre de la organización)(*en lo sucesivo*, quejosa) es una organización civil, secular, autónoma e independiente fundada en \_\_\_\_\_ bajo el régimen de \_\_\_\_\_ en México;
2. Entre sus objetos sociales se encuentran: \_\_\_\_\_;<sup>1</sup>
3. A partir del año de \_\_\_\_\_, la quejosa ha representado casos de personas migrantes solicitantes de la condición de refugiado, acompañándolos en sus procedimientos para el acceso a dicha protección internacional ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (*en lo sucesivo*, COMAR), autoridad encargada de resolver las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado y otorgamiento de protección complementaria;
4. Si bien, dicho acompañamiento se ha realizado –en la mayoría de los casos– a personas migrantes que se encuentran en libertad, muchas personas migrantes con necesidades de protección internacional son detectadas por las autoridades migratorias y enviadas a las distintas estaciones migratorias que existen en la República mexicana;
5. Debido a la privación de la libertad que sufren las personas migrantes y a la ausencia de mecanismos estatales que garanticen una defensa adecuada durante el procedimiento administrativo migratorio<sup>2</sup>, se ha hecho necesario el ingreso de las organizaciones de la sociedad civil a las estaciones migratorias para otorgar representación y asesoría legal a las personas migrantes que así lo requieran;
6. En fecha \_\_\_\_\_, la quejosa presentó ante las oficinas del Instituto Nacional de Migración, Delegación Federal en la Ciudad de México, solicitud de ingreso a la estación migratoria de dicha entidad federativa, así como de \_\_\_\_\_ y \_\_\_\_\_;<sup>3</sup>
7. En dicho escrito, se solicitó al Director General de Control y Verificación Migratoria lo siguiente solicitud para el ingreso a estaciones migratorias a fin de realizar labores de:

i) \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

<sup>1</sup> Se ofrece en el ANEXO \_\_\_\_\_ de esta demanda, la Carta Constitutiva de la organización y los documentos que acreditan

<sup>2</sup> Sobre esto, nos referiremos con más profundidad en los conceptos de violación.

<sup>3</sup> Se ofrece en el ANEXO \_\_\_\_\_ a la presente demanda, copia simple del acuse de recibido de la solicitud de ingreso a la estación migratoria de la Ciudad de México.



8. Con fecha de \_\_\_\_\_, se notificó a la quejosa la resolución con número de oficio \_\_\_\_\_ de fecha del \_\_\_\_\_ en virtud de la cual se determinó que para ofrecer y brindar servicios de asesoría y representación legal a las personas extranjeras que se encuentren en las Estaciones Migratorias, la resolución impugnada en el CONSIDERANDO \_\_\_\_\_ determinó que:

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_.

9. Finalmente, las solicitudes marcadas con el número \_\_\_\_\_ y \_\_\_\_\_ fueron consideradas viables, y por tanto, se aprobó el ingreso de la quejosa para realizar talleres informativos y levantamiento de información en las estaciones migratorias de \_\_\_\_\_. Sin embargo, y como refleja los párrafos anteriores se consideró no ha lugar a pronunciarse en sentido positivo respecto de que la misma pueda ingresar a ofrecer y brindar servicios de representación legal.

### VIII. Concepto de violación

**Primer concepto de violación.** El acto reclamado viola el derecho de la quejosa a la libre asociación, al impedir el ejercicio efectivo de su objeto social.

**Preceptos violados.** Artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo 22 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

El derecho a la libre asociación permite, en pocas palabras, que un grupo de personas puedan crear de manera conjunta un ente jurídico independiente para la persecución de un fin que todas ellas, de manera individual, tienen en común. Al referirse a la libertad de asociarse, Alexis de Tocqueville, en su libro *La democracia en América*, estableció que

Después de la libertad de obrar solo, la más natural al hombre es la de combinar sus esfuerzos con los de sus semejantes y obrar en común. El derecho de asociación me parece casi tan inalienable por su naturaleza como la libertad individual. El legislador no puede querer destruirlo sin atacar a la sociedad misma.<sup>4</sup>

Lo anterior significa que el derecho a la libre asociación tiene un papel muy importante en la conformación y consolidación de una democracia, pues la participación asociativa incrementa el sentimiento cívico de los ciudadanos y les permite incidir de forma más directa en la toma de decisiones importantes del Estado en el que viven.

<sup>4</sup> Alexis de Tocqueville. *La democracia en América*.

Disponible en: [http://www.terras.edu.ar/biblioteca/10/FP\\_Tocqueville\\_2\\_Unidad\\_4.pdf](http://www.terras.edu.ar/biblioteca/10/FP_Tocqueville_2_Unidad_4.pdf)



El reconocimiento de este derecho y la obligación de protección por parte de los estados, se encuentra establecido dentro del derecho internacional de los derechos humanos, dentro de los que destacan la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, en su artículo 16) y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, en su artículo 22):

#### **ARTÍCULO 16.- Libertad de Asociación**

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.
2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.(...)

#### **ARTÍCULO 22**

1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho de fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.
2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía. (...)

Asimismo, el texto constitucional también reconoce el derecho a la libre asociación al establecer en su artículo noveno que:

[...] No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar [...].

De acuerdo con la interpretación de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) la libertad de asociación se traduce en una potestad de las personas físicas y personas jurídicas colectivas que se manifiesta en la posibilidad de unirse para alcanzar determinados objetivos continuos y permanentes mediante la creación de un nuevo ente jurídico.<sup>5</sup>

Y estableció, en Pleno, que la esfera de protección derivada de la garantía constitucional antes citada, puede operar en tres posibles direcciones: como derecho de asociarse formando una organización o incorporándose a una ya existente (i); como derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a

<sup>5</sup> Época: Novena Época Registro: 164995 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXXI, Marzo de 2010 Materia(s): Constitucional Tesis: 1a. LIV/2010 Página: 927 **LIBERTAD DE ASOCIACIÓN Y DE REUNIÓN. SUS DIFERENCIAS.**



ella (ii); y, como derecho de no asociarse.<sup>6</sup> Correlativamente, la autoridad no podrá prohibir que el particular se asocie; no podrá restringir su derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella, ni, tampoco, podrá obligarlo a asociarse.

No obstante, existe una cuarta esfera de protección que amerita el derecho a la libre asociación: el derecho a realizar de manera libre el objeto o fin perseguido. Por lo que correlativamente, las autoridades estatales no podrán coartar o limitar arbitrariamente la ejecución del objeto. Es decir, el libre ejercicio del derecho de asociación comprende igualmente el derecho constitucional de que una asociación ya constituida esté en aptitud de realizar el objeto para el que se constituyó, por lo que no puede prohibirse la realización de ese objeto sin que se viole a su vez, el derecho de asociación garantizado por la ley.

Al interpretar el artículo 16 de la CADH, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Co IDH), en el *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá* distinguió al derecho de libre asociación en dos dimensiones: la primera, abarca el derecho y la libertad individual de asociarse libremente con otras personas, sin intervención de las autoridades públicas que limiten el ejercicio de tal derecho, mientras que la segunda reconoce y protege el derecho y la libertad de buscar la realización común de un fin lícito, sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar su finalidad:

“[e]l artículo 16.1 de la CADH establece que quienes están bajo la jurisdicción de los Estados Partes tienen el derecho y la libertad de asociarse libremente con otras personas [...] Se trata, pues, del derecho a agruparse con la finalidad de buscar la realización común de un fin lícito, sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar dicha finalidad”.<sup>7</sup>

Es, en esta última dimensión donde la Corte IDH determina que la libertad de asociación no sólo se constituye como un derecho humano sino también como un medio que permite a los integrantes de determinada colectividad alcanzar determinados fines. En este sentido, la libertad de asociación implica la libertad de potestad respecto de cómo perseguir la consecución de determinado fin; por lo tanto, “no se gozará del pleno ejercicio del derecho a libertad de asociación, si en realidad esa potestad es inexistente o se reduce de tal modo que no puede ponerse en práctica.”<sup>8</sup>

Por lo anterior, los límites que imponen el PIDCP y la CADH a las restricciones al ejercicio de la libertad de asociación también son aplicables a aquéllos casos en que el Estado quiera limitar el ejercicio del objeto social bajo el que fue constituida determinada asociación. Esto es, deben estar

<sup>6</sup> Época: Novena Época Registro: 200279 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo II, Octubre de 1995 Materia(s): Constitucional, Administrativa Tesis: P./J. 28/95 Página: 5 **CAMARAS DE COMERCIO E INDUSTRIA, AFILIACION OBLIGATORIA. EL ARTICULO 5o. DE LA LEY DE LA MATERIA VIOLA LA LIBERTAD DE ASOCIACION ESTABLECIDA POR EL ARTICULO 9o. CONSTITUCIONAL.**

<sup>7</sup> Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros. Fondo, Reparaciones y Costas, supra nota 96, párr. 156.

<sup>8</sup> Corte IDH. *Caso Huilca Tecse Vs. Perú* Sentencia de 3 de marzo de 2005. Párr. 77. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_121\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_121_esp.pdf)



---

previstos en las leyes y ser necesarios en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, el orden público y los derechos de terceros.<sup>9</sup>

Ahora bien, como se desprende del artículo quinto del Contrato de Asociación Civil en que se constituyó la quejosa –anexa a la presente demanda de amparo–, dentro de su objeto social se encuentra:

- “A).- Defender los derechos humanos colaborando activamente en los casos que se le presenten o lleguen a ser de su conocimiento.
- B).- Participar en la defensa jurídica de las personas cuyos derechos humanos hayan sido violados.

En el acto reclamado, la autoridad responsable impide a la quejosa el ejercicio libre de su objeto social al restringir su ingreso a las estaciones migratorias de la Ciudad de México, Tlaxcala y Tapachula respecto de brindar y ofrecer servicios de representación legal. La anterior, como se estableció en el apartado de hechos son:

1. Brindar servicios de asesoría y representación legal a solicitantes de la condición de refugiado que así lo requieran.

Los servicios de asesoría y representación legal quedan comprendidos dentro de los incisos \_\_\_\_\_ del objeto social de la quejosa, toda vez que la *defensa* y la *defensa técnica* a que se refieren –respectivamente– dichos incisos, consisten precisamente en el asesoramiento y/o acompañamiento técnico-jurídico para la presentación de recursos legales para la defensa de derechos violados. Es decir, asistencia letrada profesional y representación legal.

Por otro lado, como se desprende del inciso A del objeto social, para la *colaboración activa en los casos*, se requiere que éstos sean del conocimiento de la quejosa o que sean las propias víctimas quienes los presenten de manera directa ante ella.

Como se verá en el concepto de violación tercero, si bien, la Ley de Migración establece en su artículo 111 el término *alojamiento*<sup>10</sup>, es evidente que las personas migrantes se encuentran privadas de su libertad en las estaciones migratorias, en tanto se encuentran material y formalmente imposibilitadas para salir por voluntad propia de sus instalaciones, además de que el contacto con el exterior (llamadas telefónicas y visitas) está restringido a determinados requisitos y horarios impuestos por las Estaciones Migratorias.

---

<sup>9</sup> Recordemos que el artículo 16.2 de la CADH establece que: 2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás (...). Y que el artículo 22.2 del PIDCP establece que 2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

<sup>10</sup> Artículo 111. El Instituto resolverá la situación regular de los extranjeros presentados en un plazo no mayor de 15 días hábiles, contados a partir de su presentación. El **alojamiento** en las estaciones migratorias únicamente podrá exceder de los 15 días hábiles a que se refiere el párrafo anterior cuando se actualicen cualquiera de los siguientes supuestos: (...)



En este orden de ideas, dada la privación de libertad de la que son objeto las personas migrantes y los obstáculos en el acceso a servicios de asesoría y representación legal que dicha privación genera, para que la quejosa conozca casos de personas migrantes y solicitantes de la condición de refugiado, o bien, éstas personas presenten sus casos ante la quejosa es necesario que la autoridad responsable permita el acceso a esta organización para tales fines, y permita la comunicación directa entre las personas migrantes y el personal que pertenece a la asociación.

Ahora bien, la negativa de la autoridad responsable de permitir brindar y ofrecer servicio de representación y asesorías legal debió cumplir con los requisitos constitucional y convencionalmente establecidos toda vez que, como se dejó claro en párrafos precedentes, cualquier límite al ejercicio libre del objeto social –y por lo tanto, al derecho a la libre asociación– deben estar previamente previstos en las leyes y perseguir la protección a determinados intereses democráticos, en interés de la seguridad nacional, el orden público o los derechos de terceros.

No obstante, el acto reclamado está lejos de cumplir con los requisitos antes señalados y, como se desarrollará con mayor profundidad en el concepto de violación relativo a la ausencia de fundamentación y motivación, la autoridad responsable utilizó argumentos que no justifican la negativa de acceso a la estación migratoria, para brindar y ofrecer servicios de representación y asesoría legal.

Además, la responsable estableció que, dado que el derecho a un representante legal es “un acto personal de manifestación de la voluntad del interesado (...) si no existe la designación del migrante extranjero y el reconocimiento de la autoridad migratoria en dicho procedimiento, no se le puede otorgar tal calidad”.<sup>11</sup>

No obstante, es evidente que la autoridad responsable está tergiversando el planteamiento solicitando por la quejosa, pues en ningún momento se requirió que el referido “acto personal de manifestación de voluntad del interesado” de designarnos como representantes legales no se realice, sino más bien, que se le permita a la quejosa ofrecer y brindar servicios de representación legal y asesoría de forma previa.

En este sentido, si se puede ofrecer y brindar los servicios de representación legal, los migrantes que se encuentran detenidos en las estaciones migratorias, tendrán todos los elementos para poder –posteriormente- designarnos (o no) como representantes legales con todas las formalidades legales dispuestas en el artículo 19 de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos.

Además, cuando la quejosa buscó “ofrecer servicios de asesoría y representación legal” no pretendía imponerse en la voluntad de las personas migrantes de designar a quien lo defendiera en el procedimiento, sino únicamente ofrecer dichos servicios a las personas migrantes que pudieran estar

<sup>11</sup> CONSIDERANDO \_\_\_\_\_, párrafo \_\_\_\_\_ de la resolución impugnada. Página \_\_\_\_\_



interesadas de beneficiarse de estos servicios. Debemos destacar que las autoridades migratorias no les brindan dichos servicios.

De esta forma, el hecho de que los migrantes deban designarnos bajo los parámetros dispuestos en el artículo 70 de la Ley de Migración, no excluye la posibilidad de que la quejosa pueda entrar a las estaciones migratorias para ofrecer y servicios de representación legal; y por tanto, carente de motivación y fundamentación, como se expondrá más adelante.

Asimismo, determinó que la celebración de convenios de colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil y el Instituto Nacional de Migración contenida en el **artículo 70 de la Ley de Migración**, “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”<sup>12</sup>

Es evidentemente ilógica la argumentación provista por parte de la autoridad responsable, toda vez que, como se mencionó en líneas anteriores, las personas migrantes se encuentran imposibilitadas formal y materialmente para salir por voluntad propia, de la estación migratoria. Por un lado, una imposibilidad formal de designar una representación legal al no ofrecérseles este servicio por parte de la autoridad migratoria y, materialmente, al verse restringidos en su libertad física y de actuación casi a su mínima expresión, en tanto que, al no tener contacto con el exterior, no pueden contactar a abogados que los representen en sus procedimientos.

### **Conclusión**

Como se desprende del presente concepto de violación, el derecho a la libre asociación consiste, en el derecho con que cuentan las personas físicas para asociarse con otras con las que mantengan un fin en común, cuya persecución se realizará a través de la creación de un ente jurídico distinto a las personas físicas que lo conforman.

La protección que la SCJN y la Corte IDH han conferido a este derecho se refleja en cuatro esferas de protección, dentro de las cuales, una se dirige específicamente al objeto que la asociación persigue. En este orden de ideas, los estados no pueden obstaculizar arbitrariamente el cumplimiento del objeto social para el que la quejosa fue constituida, pues ello violaría de manera directa el derecho a la libre asociación.

Como se estableció anteriormente, la quejosa tiene por objeto –entre otros– defender derechos humanos a través de la participación activa en los casos *que lleguen a presentársele o que lleguen a ser de su conocimiento y la defensa jurídica* de casos de violaciones a derechos humanos.

---

<sup>12</sup> CONSIDERANDO \_\_\_\_\_, párrafo \_\_\_\_\_ o. Página \_\_\_\_\_ de la resolución impugnada.





Todos estos fines se relacionan con la solicitud de brindar y ofrecer servicios de representación legal y que, al ser negada arbitrariamente por la autoridad responsable, limitan el ejercicio libre del objeto social de la quejosa y por lo tanto, transgrede el derecho a la libre asociación de la que es sujeto la persona moral quejosa en el presente juicio de amparo.

Por lo tanto, se requiere a este Juzgado, declare inconstitucional el acto reclamado, y ordene a la autoridad responsable que permita el acceso de los abogados de la quejosa para ofrecer y brindar servicios de representación legal dentro de las estaciones migratorias.

**Segundo concepto de violación.** El acto reclamado viola el derecho de la quejosa a defender derechos humanos, en relación con el derecho a una defensa adecuada y acceso a la justicia, de las personas migrantes detenidas en la Estación Migratoria de la Ciudad de México.

**Preceptos violados.** Artículo 1º, 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 1º de la Declaración sobre el derecho y deber de los individuos, grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos.

En una sociedad democrática, los Estados dotan a toda persona del reconocimiento público de un conjunto de bienes jurídicos que favorecen la realización de las condiciones mínimas para vivir con dignidad, justicia, libertad e igualdad; y por otro lado, pone límites y contrapesos al ejercicio de los poderes públicos frente a esos bienes jurídicos de los que son titulares los particulares.

Ahora bien, garantizar un derecho supone la existencia de mecanismos que permitan hacerlo efectivo. Dichos mecanismos de garantía pueden ser de dos tipos: institucionales y no institucionales o garantías sociales. Las primeras, están a cargo de los poderes públicos y adquieren a su vez dos formas: como mecanismos de carácter político (emisión de normas y sistemas de vigilancia como las comisiones de derechos humanos), o como mecanismos institucionales de carácter jurisdiccional.<sup>13</sup>

Por otro lado, las *garantías no institucionales o sociales*, recaen en actores no estatales, es decir, las personas que son afectadas por una violación a sus derechos humanos o ciudadanas, ciudadanos y movimientos sociales vinculados a éstos. Se recurre a las garantías sociales cuando la “institucionalización de los derechos humanos no trastoca el sentido de las instituciones y de los aparatos que en teoría deberían procurar justicia y defender los derechos humanos. (...) Se opera una suerte de expropiación de los derechos humanos de las personas y los colectivos para transformarlos en meras normas jurídicas, cuyo garante final son los tribunales a los que pocas personas tienen acceso.”<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Aniza García, Protección nacional de los derechos humanos. Guía de estudio de la materia 2010-2012, México, Flacso México, 2010, p. 9.

<sup>14</sup> Gerardo Sauri Suárez, *Institucionalización y participación en la construcción de los derechos humanos: perspectivas complementarias*. En: *Hacia la construcción de una defensa integral de los derechos humanos*. Página 17.



---

Por otro lado, si bien esos bienes jurídicos se encuentran reconocidos en diversas normas cuyo cumplimiento es obligatorio para los estados, la tendencia de éstos a vulnerarlos se hace cada vez más frecuente. Aunado a esto, la existencia y aumento de la impunidad hace casi imposible para una víctima de violaciones de derechos humanos obtener la reparación debida o sanción para los culpables.

Lo anterior, hace necesario emprender actividades que favorezcan la realización práctica de los derechos humanos de diversas personas o grupos específicos, y que les permitan acceder a instancias judiciales para presentar ante ellas, las violaciones a sus derechos humanos sufridas y, con ello, obtener una reparación.

En este sentido, las garantías sociales de los derechos se traducen en la participación ciudadana a través de la defensa y promoción de los derechos humanos, y en la incidencia en las garantías institucionales o en la búsqueda porque sus reclamos sean institucionalizados.<sup>15</sup>

La participación ciudadana es entonces, un mecanismo de exigibilidad política que busca que el Estado adquiera y cumpla con sus obligaciones de respeto, protección y promoción a los derechos humanos a través estrategias como el cabildeo político y legislativo; el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, la movilización masiva, y la defensa jurídica de casos, entre otros.

En México, existen muchas organizaciones de la sociedad civil que defienden y promueven los derechos humanos. Con esta labor, visibilizan públicamente problemáticas que se encuentran ocultas; vigilan y llevan a instancias judiciales de control la actuación del Estado; apoyan y acompañan el derecho de las víctimas a denunciar; y luchan en contra de la impunidad, impulsando la vigencia del Estado de derecho y detonando transformaciones hacia una sociedad más justa.

En este sentido, la relación *personas defensoras-Estados* parte de que el trabajo de defensa de los derechos humanos realizado por éstas constituye una actividad coadyuvante a la que le corresponde al Estado cumplir, en tanto que es el primer obligado. Pero también que la labor de defensa de los derechos humanos a cargo de particulares y de organizaciones de la sociedad civil, también es resultado de la incapacidad estatal de garantizar la eficacia material de los derechos humanos reconocidos en las normas.

En este sentido, es preciso recordar que el trabajo de defensoras y defensores de derechos humanos busca la justicia y el respeto al Estado de derecho y, por lo tanto, es un elemento trascendente para el desarrollo de toda democracia. La CIDH ha establecido que, en cuanto a la asistencia jurídica que prestan, permiten a miles de víctimas de violaciones a sus derechos obtener una debida reparación y sanción a los responsables, mientras que, en cuanto a su labor de defensa como elemento del Estado

---

<sup>15</sup> *Ibidem.*



---

de Derecho, crean, perfeccionan y defienden las instituciones de la democracia, obligándoles a ser efectivas para los fines por los que fueron diseñadas.<sup>16</sup>

### *El derecho a defender derechos humanos*

Una de las reflexiones que resulta importante destacar es que los derechos van más allá de su reconocimiento constitucional, pertenecen exclusivamente a sus titulares y, por lo tanto, no deben entenderse como una concesión que las autoridades hacen a las personas. La lucha por la reivindicación de los derechos humanos por parte de individuos y movimientos sociales conlleva generalmente demandas que superan tanto lo que se logra reconocer en los tratados internacionales como lo que está institucionalizado por los Estados. Este escenario obliga a poner en perspectiva los contenidos conceptuales y los parámetros normativos aceptados, y principalmente a considerar que los derechos humanos, como pretensiones o aspiraciones de movimientos sociales en contextos particulares e instrumentos normativos flexibles, pueden ampliar su ámbito de protección y de reconocimiento.

En cuanto al derecho a defender derechos humanos, éste no se encuentra reconocido expresamente en ningún tratado internacional en materia de derechos humanos. No obstante, en la última década, y debido a los –cada vez más frecuentes– actos de intimidación de los que son víctimas los y las defensoras de derechos humanos, organismos internacionales se han pronunciado sobre la importancia de que los estados protejan el ejercicio libre de este derecho.

Particularmente la Asamblea General de las Naciones Unidas en resolución del 8 de marzo de 1998 aprobó la *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (en lo sucesivo, La Declaración sobre Defensores)*.

Ésta es la referencia más explícita sobre la protección específica que requieren las y los defensores de derechos humanos para el adecuado desempeño de sus funciones; además de ser el único instrumento internacional donde se reconoce de manera expresa dicho derecho.

Dicha Declaración establece en su artículo primero que “(T)oda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales (...)”. Y establece, en cuanto a la obligación estatal de proteger, promover y hacer efectivo el derecho a defender derechos humanos que los Estados debe adoptar las medidas legislativas, administrativas y de otra índole para asegurar su disfrute en la práctica.

Artículo 2 1. Los Estados tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre otras cosas, adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así

---

<sup>16</sup> Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Hacia la construcción de una defensa integral de los derechos Humanos.*



---

como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades.

2. Los Estados adoptarán las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias para asegurar que los derechos y libertades a que se hace referencia en la presente Declaración estén efectivamente garantizados.

La Declaración sobre Defensores no es de por sí un instrumento vinculante jurídicamente, no obstante, la Asamblea General de las Naciones Unidas la aprobó por consenso, por lo que representa un compromiso muy fuerte para el Estado mexicano en lo que respecta a su aplicación. Además, contiene una serie de principios y derechos que se basan en normas de derechos humanos consagradas en otros instrumentos internacionales que sí son jurídicamente vinculantes y que por lo tanto ameritan de protección y respeto por parte de los Estados.<sup>17</sup>

Dado que la labor de las defensores y los defensoras de los derechos humanos revisten un papel democráticamente relevante, y su labor se origina por la ausencia de garantías institucionales o la ineficacia de éstas en la protección de los derechos humanos, el derecho a la defensa de los derechos humanos está ineludiblemente contenido dentro del derecho de acceso a la justicia, pero también en cuanto a las correlativas obligaciones para el Estado, que éste derecho genera.

El derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, como lo ha establecido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede definirse como el “derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión.”<sup>18</sup> Asimismo, la propia Primera Sala estableció que el derecho a la tutela jurisdiccional tiene tres etapas que corresponden a tres derechos bien definidos, que son:

- a. Una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte;
- b. Una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que corresponden los derechos fundamentales del debido proceso; y,

---

<sup>17</sup> Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos. El derecho a defender los derechos humanos en México. Manual básico de prevención y autoprotección para defensoras y defensores de derechos humanos. México. 2011. Págs. 14-15

<sup>18</sup> Época: Novena Época Registro: 172759 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXV, Abril de 2007 Materia(s): Constitucional Tesis: 1a./J. 42/2007 Página: 124 **GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.**



- c. Una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas o el derecho a ejecutar la sentencia.

Vinculado a este derecho fundamental, en específico, a la etapa judicial, el artículo 14, segundo párrafo, de la CPEUM establece el derecho al debido proceso que tiene toda persona como parte sustancial de cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional y que comprende a las denominadas formalidades esenciales del procedimiento que permiten una defensa previa a la afectación o modificación jurídica que puede provocar el acto de autoridad. A este conjunto de formalidades, la SCJN lo ha calificado como el “núcleo duro” de derechos del debido proceso. Sin embargo, entendido como derecho esencialmente destinado a otorgar un *derecho de defensa*, es posible identificar en los precedentes de la SCJN, dos ámbitos de aplicación diferenciados.

Desde una primera perspectiva, dicho derecho se ocupa del ciudadano, que es sometido a un proceso jurisdiccional al ser destinatario del ejercicio de una acción que, de resultar procedente y fundada, llevaría a la autoridad judicial a emitir un acto privativo en su contra. Desde una segunda perspectiva, el debido proceso también puede entenderse desde la de quien insta la función jurisdiccional del Estado para lograr reivindicar un derecho y no tanto defenderse del mismo, en cuyo caso se ubica en una posición, al interior de un juicio, de cuya suerte depende el ejercicio de un derecho, el cual en caso de no dirimirse adecuadamente podría tornar nugatorio su derecho. Así, bajo esta segunda perspectiva, se entiende que dicho derecho humano permite a los justiciables acceder a los órganos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos y defender sus intereses de forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal, esto es, exige un procedimiento que otorgue a las partes igual oportunidad de defender sus puntos de vista y ofrecer pruebas en apoyo de sus pretensiones.<sup>19</sup>

Este derecho, también se encuentra reconocido en el artículo 25 de la CADH que señala que

### **Artículo 25. Protección Judicial**

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

---

<sup>19</sup> Época: Décima Época Registro: 2004466 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XXIV, Septiembre de 2013, Tomo 1 Materia(s): Constitucional Tesis: 1a. CCLXXVI/2013 (10a.) Página: 986 **DERECHO AL DEBIDO PROCESO. EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL PREVÉ DOS ÁMBITOS DE APLICACIÓN DIFERENCIADOS.**



La Corte IDH, ha resaltado a lo largo de su jurisprudencia la importancia de esta disposición en el sistema interamericano y en el Estado de Derecho en general. Es así que ha señalado que se trata de uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino de la primacía del derecho en una sociedad democrática.<sup>20</sup>

También dispuso en los *casos Velásquez Rodríguez y Godínez Cruz*<sup>21</sup> que, para cumplir con lo dispuesto por el artículo 25 no basta con la existencia formal de los recursos, sino que estos deben ser adecuados y efectivos para remediar la situación jurídica infringida. Es decir, cualquier norma o medida que impida o dificulte hacer uso del recurso de que se trata, constituye una violación del derecho de acceso a la justicia, según lo dispone el artículo 25 de la Convención.

Sin embargo, para asegurarse que el recurso judicial interpuesto derive en una solución *justa*, es necesario que se hagan efectivas las garantías de debido proceso. Por lo que no se puede deslindar el derecho al debido proceso del de acceso a la justicia, y viceversa. Así lo ha interpretado la Co IDH, quien en el caso *Masacre de Mapiripán*, determinó que:

Según la Convención Americana, los Estados Partes están obligados a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violaciones de los derechos humanos (artículo 25), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8(1)), todo ello dentro de la obligación general, a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción.<sup>22</sup>

Por su parte, la Co IDH estableció en el *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, que la aplicación de las garantías judiciales no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, "sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales" a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarles, es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional.<sup>23</sup>

En este sentido, los derechos procesales contenidos en el artículo 8 de la Convención, permiten hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia, en tanto sitúa a las partes en condiciones de igualdad para defender sus pretensiones.

Particularmente, el artículo 8.2 inciso d) de la CADH establece que:

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el

<sup>20</sup> Corte IDH., *Caso Cantos*. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97, párr. 52.

<sup>21</sup> Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4; y Corte I.D.H., *Caso Godínez Cruz*. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5.

<sup>22</sup> Corte Interamericana De Derechos Humanos. Caso De La "Masacre De Mapiripán" Vs. Colombia Sentencia De 15 Septiembre De 2005, párr. 195

<sup>23</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá Sentencia de 2 de febrero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas). Párr. 124.



---

proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

Como se mencionó anteriormente, es exigible a cualquier autoridad pública, sea administrativa o judicial, cuyas decisiones puedan afectar los derechos de las personas, que adopte tales decisiones con pleno respeto de las garantías del debido proceso legal y, en este caso, del derecho a contar con un abogado.

“[e]n cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados”<sup>24</sup>

En cuanto al derecho a contar con un abogado, en el caso *Argüelles y Otros Vs. Argentina* la Corte IDH señaló 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, sobre la posibilidad de ejercer recursos contra actos que afecten derechos. Impedir a las personas contar con la asistencia de su abogado defensor significa limitar severamente el derecho a la defensa, lo que ocasiona un desequilibrio procesal y deja al individuo sin tutela frente al ejercicio del poder punitivo, por lo que también se impide un efectivo acceso a la justicia.<sup>25</sup>

Asimismo, la Corte considera que a través de la defensa técnica, el profesional del Derecho puede realizar un control crítico y de legalidad del acto privativo de derechos, y puede compensar adecuadamente la situación de vulnerabilidad de las personas privadas de su libertad en relación con el acceso efectivo a la justicia en términos de igualdad.<sup>26</sup>

Por lo establecido en los párrafos precedentes, es evidente que el derecho a defender derechos humanos por parte de las organizaciones de la sociedad civil, se constituye como un mecanismo en virtud del cual las víctimas de violaciones a derechos humanos que así lo requieran pueden acceder a la justicia. Asimismo, la labor que realizan las y los defensores, permite correlativamente que las personas que sufrieron violaciones a sus derechos humanos, y a quienes el Estado no les garantiza el derecho a contar con un abogado, vean satisfecho este derecho, por lo que por un lado, a través de su trabajo materializan el derecho a una defensa adecuada y, por el otro, permiten que las personas accedan a recursos judiciales en términos de igualdad procesal.

---

<sup>24</sup> Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72, párr. 126 y Caso Vélez Loo Vs. Panamá, supra nota 147, párr. 141.

<sup>25</sup> *Idem*, párrafo 176.

<sup>26</sup> *Idem*, párrafo 177.



---

En este orden de ideas, el derecho a defender derechos humanos es interpretado a partir del derecho de todas las personas de acceso a la justicia y del derecho al debido proceso, particularmente en lo que respecta al derecho a contar con una defensa adecuada.

Asimismo, y como se desprende del primer concepto de violación, cuando el derecho a defender derechos humanos es ejercido por una organización de la sociedad civil, aquel derecho también es interpretado a partir del derecho a la libertad de asociación.

Respecto a este último vínculo entre el derecho a la libre asociación y el derecho a defender derechos humanos, al interpretar el artículo 16 de la CADH con relación a la defensa y promoción de los derechos humanos, la Corte IDH estableció que el derecho a la libre asociación comprende también el derecho de toda persona a formar y participar libremente en organizaciones, asociaciones o grupos no gubernamentales orientados a la vigilancia, denuncia y promoción de los derechos humanos. Y enfatizó que “[D]ada la importancia del papel que cumplen los defensores de derechos humanos en las sociedades democráticas, el libre y pleno ejercicio de este derecho impone a los Estados el deber de crear condiciones legales y fácticas en las cuales puedan desarrollar libremente su función.”<sup>27</sup>

En este sentido, si los Estados tienen una particular obligación de proteger y garantizar que los defensores de derechos humanos realicen sus labores sin restricciones arbitrarias, es porque dicha función reviste un carácter particularmente relevante para un estado democrático de derecho, respecto de las demás labores profesionales que pudieren realizar otras personas. Y por lo tanto, la defensa de los derechos humanos –independientemente de que se realice colectiva o individualmente– se constituye a su vez como un derecho humano que amerita de medidas especiales que protejan y garanticen su eficacia material.

En este orden de ideas, cuando el Estado no cuenta con garantías que hagan eficaz el derecho de acceso a la justicia o defensa adecuada, quienes defienden derechos humanos se subrogan en esa ausencia de mecanismos de acceso a derechos, constituyéndose como uno, y por lo tanto, el Estado debe reconocer su labor como un derecho humano y realizar todas las medidas necesarias tendientes a su protección.

Ahora bien, el tercer párrafo del artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que *“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”*.

Esas cuatro obligaciones generales permiten ubicar las conductas exigibles al Estado, tanto respecto de casos particulares como en relación a la adopción de medidas administrativas, legislativas y de cualquier otro carácter.

---

<sup>27</sup> Corte IDH. *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*, Sentencia De 3 de Abril De 2009, Párrafo 146.





---

La obligación de *respeto* implica que los agentes estatales deben abstenerse de realizar cualquier acción que vulnere un derecho; la *protección* conlleva la realización de medidas que garanticen que el derecho no sea violado por particulares; la *garantía* expone el derecho del Estado de generar y proveer de los mecanismos necesarios para el acceso al derecho y, finalmente, la *promoción* implica la difusión del contenido de un derecho y de las formas para su acceso.

La obligación de *garantía* es particularmente relevante en el caso concreto, pues tratándose de la defensa de los derechos humanos, implica el deber de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de su labor de defensa y promoción.

Así las cosas, no deben poner trabas para que las personas acudan a los jueces en búsqueda de que sus derechos sean protegidos y cualquier medida estatal de carácter legislativo o administrativo que dificulte de cualquier manera uno de ellos, y no esté justificado por medidas nacionales será contraria al artículo primero de la Constitución.

En este sentido, el Estado está obligado a realizar todas las medidas tendientes para que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, y particularmente quienes están privadas de su libertad, cuenten con los mecanismos adecuados que les permitan acceder efectivamente a los órganos judiciales para presentar ante ellos, sus pretensiones. En esta vía, es igualmente importante que los Estados provean durante dichos procesos judiciales o administrativos, de todas las garantías de debido proceso que permitan a los individuos defenderse en un plano de igualdad procesal.

Ahora, si el Estado no cuenta con garantías de acceso a tales derechos, y los defensores de derechos humanos coadyuvan o suplen esa inexistencia de garantías judiciales, es fundamental que los Estados no impidan u obstaculicen esa labor, pues de ello depende el acceso a derechos fundamentales por parte de individuos que se ven indirectamente afectados.

Por lo anterior, este Juzgado no puede pronunciarse respecto al derecho de la quejosa a defender derechos humanos sin que analice las violaciones a los derechos que indirectamente genera el acto reclamado, respecto de las personas migrantes privadas de su libertad en la estación migratoria de la Ciudad de México.

#### *Derecho a una defensa adecuada y acceso a la justicia de personas migrantes detenidas en estaciones migratorias*

Ya se ha desarrollado en qué consiste el derecho de acceso a la justicia y el derecho a un debido proceso, en su vertiente de derecho a una defensa adecuada. Particularmente respecto a personas migrantes la Corte IDH se ha pronunciado en los casos *Tineo Pacheco vs Bolivia* y *Velez Loor Vs. Panamá* donde ha determinado las obligaciones estatales a cumplir cuando existe privación de la libertad y existe riesgo de deportación a personas migrantes, pero particularmente para aquéllas que requieren de algún tipo de protección internacional.



En el primero de los casos, la Corte IDH estableció que de conformidad con los artículos 8, 22.7, 22.8 y 25 de la CADH, las personas solicitantes de asilo deben tener acceso a procedimientos para la determinación de tal condición que permitan un correcto examen de su solicitud, por lo cual los estados deben garantizarle al solicitante las facilidades necesarias que permitan solicitar tal protección, lo que incluye el acceso a asesoría y representación legal para someter su solicitud ante las autoridades.

Es importante mencionar que, en dicho caso, la Dirección Nacional de Migración no contaba con defensores de oficio para aquellas personas que carecían de medios económicos para poder asumir una defensa legal. A pesar de lo anterior, el Estado de Panamá sostuvo que el ordenamiento jurídico nacional panameño disponía de una amplia gama de recursos en vigencia y al alcance de ser ejercidos por el señor Vélez, con la asistencia legal proporcionada por el Estado a través de la *Defensoría del Pueblo de Panamá*<sup>28</sup> o bien, a través de la asistencia del Consulado de Ecuador que estaba al tanto de la situación de su connacional.

Al respecto, la Corte IDH determinó que el ámbito o espectro de actuación alegado por el gobierno de Ecuador, no satisface la garantía de un defensor proporcionado por el Estado puesto que la asistencia letrada suministrada por el Estado no puede ser confundida con la actividad que en el marco de sus funciones realizan los órganos estatales autónomos, aunque su labor sea la defensa y promoción de los derechos humanos.<sup>29</sup>

Asimismo, la Corte determinó que, si bien el señor Vélez Loor tuvo comprobada comunicación con funcionarios consulares de Ecuador, el procedimiento administrativo no le proporcionó la posibilidad de ejercer el derecho de defensa, audiencia ni del contradictorio, ni mucho menos garantizaba que dicho derecho pudiera ejercerse en términos reales. Es decir, si bien el señor Vélez Loor recibió visitas por parte de los funcionarios consulares en el Centro Penitenciario *La Joyita*, no pudo ejercer su derecho a la defensa con la asistencia consular ya que el procedimiento administrativo sancionatorio no permitió materializarla como parte del debido proceso legal, pues se decidió sin que la parte fuese oída.<sup>30</sup>

En este sentido, queda claro que la existencia de organismos autónomos y el acceso a la asistencia consular no deben confundirse, ni pueden subrogarse en la labor que hacen los defensores de derechos humanos pues, si bien ambas pueden complementarse, para efectos convencionales están claramente diferenciadas.

---

<sup>28</sup> Esta autoridad estatal de Panamá, tiene su símil, por ejemplo, con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, toda vez que es una institución independiente creada por la Ley, que actúa con plena autonomía, funcional, administrativa y financiera, sin recibir instrucción de ninguna autoridad, órgano del Estado o persona.

<sup>29</sup> Corte Interamericana De Derechos Humanos. *Caso Vélez Loor Vs. Panamá* Sentencia De 23 De Noviembre De 2010. Párrafo 133.

<sup>30</sup> *Idem*, párrafo 159



La argumentación proveída por el gobierno de Panamá, es similar a la que estableció el Estado Mexicano en el caso *Riebe Star y Otros Vs. México*, resuelto ante la CIDH donde las autoridades estatales alegaron que la presencia de los cónsules y de los visitadores de la CNDH brindó a los sacerdotes expulsados de una representación adecuada para la defensa de sus derechos.

No obstante, congruente con el pronunciamiento de la Corte IDH, la CIDH determinó que ni los cónsules, ni los visitadores de la CNDH podían representarles por sí mismos en el procedimiento administrativos, además de que los visitadores de la CNDH tienen expresamente prohibido por ley la intervención como abogados en alguna de las partes.<sup>31</sup>

En cuanto a la temporalidad en la que debe hacerse efectivo el derecho a la representación legal, la Corte IDH determinó que para efectos convencionales, es fundamental que las personas sean asistidas por un profesional letrado desde el primer acto del procedimiento; es decir “desde el momento en que se le informa que será detenido”. Si bien dicho criterio fue emitido para el caso de una persona imputada en un proceso penal, debido a la privación de la libertad de que son objeto las personas migrantes en las estaciones migratorias, resulta fundamental que ejerciten su derecho a la asistencia y representación legal amplia, desde las primeras etapas del procedimiento, ya que de lo contrario la asistencia legal carece de idoneidad por su falta de oportunidad.<sup>32</sup>

Asimismo, es importante hacer énfasis en que muchas personas migrantes detenidas en las estaciones migratorias, han sufrido delitos en territorio nacional, tienen vínculo familiar con alguna persona mexicana, o requieren de protección internacional. Estas personas, por la situación particular de vulnerabilidad en la que se encuentran, tienen de acuerdo al artículo 52 fracción V de la Ley de Migración<sup>33</sup>, derecho a la regularización de su situación migratoria y por lo tanto, dicho documento migratorio se constituye como una alternativa a la detención migratoria, y un derecho *per se* a su regularización.

Sin embargo, si bien las autoridades migratorias están obligadas a detectar estas situaciones de particular vulnerabilidad, dicha obligación no es cumplida a cabalidad por las mismas, cuyo margen

---

<sup>31</sup> INFORME N° 49/99CASO 11.610LOREN LAROYE RIEBE STAR, Jorge Barón Guttlein y Rodolfo Izal Elorz VS. MÉXICO. Sentencia del 13 de abril de 1999 Disponible en:

<http://www.cidh.org/annualrep/98span/Fondo/Mexico%2011.610.htm>

<sup>32</sup> *Ídem*.

<sup>33</sup> Artículo 52. Los extranjeros podrán permanecer en el territorio nacional en las condiciones de estancia de visitante, residente temporal y residente permanente, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables, de conformidad con lo siguiente: V. VISITANTE POR RAZONES HUMANITARIAS. Se autorizará esta condición de estancia a los extranjeros que se encuentren en cualquiera de los siguientes supuestos: a) Ser ofendido, víctima o testigo de algún delito cometido en territorio nacional. Para efectos de esta Ley, sin perjuicio de lo establecido en otras disposiciones jurídicas aplicables, se considerará ofendido o víctima a la persona que sea el sujeto pasivo de la conducta delictiva, independientemente de que se identifique, aprehenda, enjuicie o condene al perpetrador e independientemente de la relación familiar entre el perpetrador y la víctima. Al ofendido, víctima o testigo de un delito a quien se autorice la condición de estancia de Visitante por Razones Humanitarias, se le autorizará para permanecer en el país hasta que concluya el proceso, al término del cual deberán salir del país o solicitar una nueva condición de estancia, con derecho a entrar y salir del país cuantas veces lo desee y con permiso para trabajar a cambio de una remuneración en el país. Posteriormente, podrá solicitar la condición de estancia de residente permanente; b) Ser niña, niño o adolescente migrante no acompañado, en términos del artículo 74 de esta Ley.



de independencia se ve claramente viciado, pues es el Instituto Nacional de Migración quien posee una pretensión de deportar a la persona extranjera a su país de origen.

Esto se debe a que el procedimiento administrativo migratorio al que son sujetas las personas migrantes con estancia irregular en el país, se desahoga totalmente ante el Instituto Nacional de Migración. Esto significa que, a pesar de que las personas migrantes tienen constitucional y convencionalmente reconocido el derecho a garantías judiciales contra una detención arbitraria, no cuentan con un mecanismo judicial de control de la detención al que puedan acceder, para defender sus derechos. Aunado a lo anterior, el permanente estado de privación de la libertad en la que se encuentran, el desconocimiento de los derechos a que son acreedores y de las leyes mexicanas, la incomunicación a la que son sometidas, y la inexistencia de asistencia letrada por parte de abogados que representen legalmente sus casos, genera una política de detección, detención y deportación masiva de personas migrantes, sin analizar su situación de particular vulnerabilidad.

En el caso de la deportación, es importante señalar que se constituye como la sanción al ingreso y permanencia irregular de las personas migrantes. No obstante, junto con la deportación se impone también una prohibición de reingreso al país<sup>34</sup> que en ocasiones también va acompañado por el levantamiento de una alerta migratoria que permita identificar a las personas cuando re-ingresan al país, y que puede tener efectos negativos en la resolución de trámites de regularización migratoria, aunque se trate de trámites vinculados al ejercicio de la Unidad Familiar.

En el caso de personas solicitantes de la condición de refugiado, su deportación producirá además efectos perjudiciales –a veces de imposible reparación– tales como la vida, la seguridad o la libertad.

En este sentido, el representante legal es quien tiene las herramientas y el conocimiento para detectar inconsistencias y/o malas prácticas en los diversos actos procesales y buscar, mediante la interposición de recursos legales, que las violaciones sean reparadas.

En este sentido, por las graves consecuencias que la deportación trae aparejadas para las personas migrantes y, particularmente para las solicitantes de asilo, el Estado debe asegurarse que aquellas

---

<sup>34</sup> **Artículo 244 del Reglamento de la Ley de Migración** Para efectos del penúltimo párrafo del artículo 144 de la Ley, la autoridad migratoria, a fin de determinar el período de restricción de ingreso al territorio nacional de personas extranjeras a quienes se haya resuelto su deportación, tomará en consideración las circunstancias especiales de cada caso, particularmente:

**I.** Si la persona extranjera ingresó al territorio nacional sin la autorización correspondiente de la Secretaría, el plazo de restricción será de uno a cinco años;

**II.** Si éste ha sido reincidente, el plazo de restricción será de dos a diez años;

**III.** Cuando haya infringido leyes nacionales en materia penal o las disposiciones contenidas en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea Parte el Estado mexicano, el plazo de restricción será de cinco a veinte años, y

**IV.** Cuando la persona extranjera, por sus antecedentes en los Estados Unidos Mexicanos o en el extranjero pudieran comprometer la seguridad nacional o la seguridad pública, la deportación será definitiva.

Durante el período de restricción que la autoridad migratoria haya determinado en la resolución de deportación, la persona extranjera sólo podrá solicitar su internación al territorio nacional cuando exista un acuerdo de readmisión debidamente fundado y motivado que así lo autorice.



puedan defenderse de dichos actos mediante la interposición de recursos judiciales efectivos. Al respecto, la CoIDH estableció que “en procedimientos administrativos o judiciales en los cuales se pueda adoptar una decisión que implique la deportación, expulsión o privación de la libertad, la prestación de un servicio público gratuito de defensa legal a favor de éstas, es necesaria para evitar la vulneración del derecho a las garantías del debido proceso. En efecto, en casos como el presente en que la consecuencia del procedimiento migratorio podía ser una privación de la libertad (...) la asistencia jurídica gratuita se vuelve un imperativo del interés de la justicia”<sup>35</sup>

Por lo anterior, es muy importante que las autoridades migratorias permitan el acceso a las organizaciones de la sociedad civil que prestan gratuitamente esos servicios. Pues debido a la privación de la libertad que sufren las personas migrantes y los obstáculos en el acceso a una asesoría o representación legal que dicha privación de la libertad genera, la única forma en que puedan acceder a dichos servicios es si las autoridades estatales, particularmente la autoridad responsable, permite el acceso a la quejosa y a todas las organizaciones de la sociedad civil que prestan gratuitamente esos servicios.

Si bien, los artículos **70, 107 y 122 de la Ley de Migración**<sup>36</sup> reconocen el derecho de las personas detenidas a contar con asesoría y representación legal, y establecen la obligación de que se brinden dichos servicios a las persona migrantes detenidas, dichos servicios no son provistos por las autoridades migratorias. No existe una defensoría pública que represente casos de personas migrantes, a pesar de que existe privación de la libertad y la deportación, puede, en el caso de las personas solicitantes de asilo, acarrear violaciones a sus derechos como la vida, la seguridad, la libertad y la dignidad humana.

Si bien, las leyes migratorias no establecen mecanismos públicos de defensa a derechos de población migrante detenida en estación migratoria, la Ley de Migración establece en su artículo 70 la posibilidad de que el Instituto Nacional de Migración celebre convenios con organizaciones de la sociedad civil para que brinden servicios de asesoría y representación legal a personas migrantes detenidas.

---

<sup>35</sup> *Ibidem*, párr. 146.

<sup>36</sup> Artículo 70. Todo migrante tiene derecho a ser asistido o representado legalmente por la persona que designe durante el procedimiento administrativo migratorio. El Instituto podrá celebrar los convenios de colaboración que se requieran y establecerá facilidades para que las organizaciones de la sociedad civil ofrezcan servicios de asesoría y representación legal a los migrantes en situación migratoria irregular a quienes se les haya iniciado un procedimiento administrativo migratorio. Durante el procedimiento administrativo migratorio los migrantes tendrán derecho al debido proceso que consiste en que el procedimiento sea sustanciado por autoridad competente; el derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, a tener acceso a las constancias del expediente administrativo migratorio; a contar con un traductor o intérprete para facilitar la comunicación, en caso de que no hable o no entienda el español y a que las resoluciones de la autoridad estén debidamente fundadas y motivadas.

Artículo 107. Las estaciones migratorias, deberán cumplir al menos los siguientes requisitos:

I. Prestar servicios de asistencia médica, psicológica y jurídica; VIII. Permitir el acceso de representantes legales, o persona de su confianza y la asistencia consular;

Artículo 122. En el procedimiento de deportación, los extranjeros tendrán derecho a:

IV. Recibir información acerca del procedimiento de deportación, así como del derecho de interponer un recurso efectivo contra las resoluciones del Instituto (...), y VI. Recibir asesoría legal.



Sin embargo, en el acto reclamado, la autoridad responsable determinó que la celebración de convenios de colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil y el Instituto Nacional de Migración 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<sup>37</sup>

Es evidentemente ilógica la argumentación provista por parte de la autoridad responsable, toda vez que, como se en líneas anteriores, las personas migrantes se encuentran imposibilitadas formal y materialmente para salir por voluntad propia, de la estación migratoria. Por lo que la libertad para designar a su representante legal se ve reducida casi a su mínima expresión, en tanto que, al no tener contacto con el exterior, no pueden contactar a abogados que los representen en sus procedimientos.

Por lo desarrollado en el presente concepto de violación se desprende que la autoridad responsable transgredió, a través del acto reclamado, el derecho de la quejosa a defender derechos humanos.

Si bien el derecho a defender derechos humanos no se encuentra reconocido expresamente en ningún tratado internacional en materia de derechos humanos, su existencia se desprende de la interpretación evolutiva de un conjunto de normas y principios de derechos humanos cuya protección es obligatoria para el Estado Mexicano. Dentro de estos derechos se encuentran el derecho de acceso a la justicia, y el derecho a un debido proceso en su vertiente de defensa adecuada.

Lo anterior es así, toda vez que los mencionados derechos consagran la obligación de los Estados de proporcionar a todas las personas bajo su jurisdicción de garantías judiciales adecuadas, rápidas y efectivas que les permitan defenderse de los actos de autoridad que vulneran sus derechos. En el acceso a dichas garantías judiciales se hace necesaria la labor de defensa técnico-legal que ayude a las víctimas de violaciones a sus derechos y a los grupos vulnerables, a defender adecuadamente sus pretensiones.

Por esto, resulta evidente que quienes defienden jurídicamente los derechos humanos de las víctimas, se constituyen a su vez como una garantía de acceso a la justicia, y materializan en la realidad práctica el derecho a una defensa adecuada. Con esto, empoderan a las víctimas, las acompañan en su derecho a denunciar, vigilan la actuación del estado y con ello, consolidan el Estado de Derecho.

Es importante recalcar que las y los defensores de derechos humanos como coadyuvantes en la consolidación de un estado de derecho, surgen a partir de la incapacidad estatal de proveer a los particulares de garantías eficaces de protección a sus derechos. Por esto, las personas deciden agruparse para reclamar en la esfera pública la acción del Estado, respecto de situaciones o intereses particulares.

---

<sup>37</sup> CONSIDERANDO \_\_\_\_\_, párrafo \_\_\_\_\_. Página \_\_\_\_\_ de la resolución impugnada.



En este sentido, a través de la labor de defensa y promoción de los derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil que la realizan dan voz a quien no la tiene, visibilizan problemáticas que estaban ocultas y las llevan a la esfera pública para que el Estado, como primer obligado en la garantía y respeto de los derechos humanos, reconozca y atienda los problemas sociales que se le presentan, reparando las violaciones que de ellos se generaron.

En el caso de marras, el acto reclamado también afecta el derecho de las personas migrantes detenidas a un acceso a la justicia pues, por la privación de la libertad de la que son objeto, y debido a la ausencia de asesoría y representación legal por parte de las autoridades migratorias, desconocen los recursos legales para defenderse de los actos que vulneran sus derechos, de las posibilidades de regularización migratoria a las que podrían tener acceso, o del derecho que tienen para solicitar la condición de refugiado.

Por otro lado, debido a que el procedimiento administrativo migratorio se desahoga totalmente ante el Instituto Nacional de Migración y no existen mecanismos judiciales de control de legalidad de los actos de dicha autoridad, se vuelve más relevante que las personas migrantes detenidas cuenten con un servicio gratuito de asesoría y representación legal que los ayude a acceder a recursos judiciales efectivos. Este trabajo, sólo es realizado por las organizaciones de la sociedad civil, para lo cual es necesario que la autoridad responsable autorice su ingreso, y particularmente el de la quejosa, para brindar los servicios señalados.

**Tercer concepto de violación.** El acto reclamado viola el derecho humano de la quejosa a la seguridad jurídica, al no cumplir con el requisito constitucional de proveer de una debida fundamentación y motivación.

**Preceptos violados.** Artículos 14 y 16 de la Constitución Política.

Los artículos 14 y 16 de la Constitución Política establecen el derecho de todas las personas a la seguridad jurídica:

**Artículo 14.** [...] Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades o derechos, sino mediante juicio seguido ante 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 o motive la causa legal del procedimiento. [...]

El trabajo jurisprudencial del poder judicial ha determinado que el derecho humano a la seguridad jurídica contenido por esos artículos se define como el derecho a que la persona tenga certeza sobre su situación ante la ley, o la de su familia, posesiones o demás derechos. El respeto a este derecho obliga a la autoridad a sujetar sus actos de molestia a determinados supuestos, requisitos y procedimientos previamente establecidos por la Constitución y las leyes.



---

**SEGURIDAD JURÍDICA. ALCANCE DE LAS GARANTÍAS INSTRUMENTALES DE MANDAMIENTO ESCRITO, AUTORIDAD COMPETENTE Y FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PARA ASEGURAR EL RESPETO A DICHO DERECHO HUMANO.**

De las jurisprudencias 1a./J. 74/2005 y 2a./J. 144/2006, de la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos XXII, agosto de 2005, página 107, de rubro: "PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN UNA VÍA INCORRECTA. POR SÍ MISMO CAUSA AGRAVIO AL DEMANDADO Y, POR ENDE, CONTRAVIENE SU GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA." y XXIV, octubre de 2006, página 351, de rubro: "GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.", respectivamente, se advierte una definición clara del contenido del derecho humano a la seguridad jurídica, imbricado en el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual consiste en que la persona tenga certeza sobre su situación ante las leyes, o la de su familia, posesiones o sus demás derechos, en cuya vía de respeto la autoridad debe sujetar sus actuaciones de molestia a determinados supuestos, requisitos y procedimientos previamente establecidos en la Constitución y en las leyes, como expresión de una voluntad general soberana, para asegurar que ante una intervención de la autoridad en su esfera de derechos, sepa a qué atenerse. En este contexto, de conformidad con el precepto citado, el primer requisito que deben cumplir los actos de molestia es el de constar por escrito, que tiene como propósito que el ciudadano pueda constatar el cumplimiento de los restantes, esto es, que provienen de autoridad competente y que se encuentre debidamente fundado y motivado. A su vez, el elemento relativo a que el acto provenga de autoridad competente, es reflejo de la adopción en el orden nacional de otra garantía primigenia del derecho a la seguridad, denominada principio de legalidad, conforme al cual, las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo cual expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que la ley es la manifestación de la voluntad general soberana y, finalmente, en cuanto a fundar y motivar, la referida Segunda Sala del Alto Tribunal definió, desde la Séptima Época, según consta en su tesis 260, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, Primera Parte, página 175, de rubro: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.", que por lo primero se entiende que ha de expresarse con exactitud en el acto de molestia el precepto legal aplicable al caso y, por motivar, que también deben señalarse con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para su emisión, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, lo cual tiene como propósito primordial, confirmar que al conocer el destinatario del acto el marco normativo en que el acto de molestia surge y las razones de hecho consideradas para emitirlo, pueda ejercer una defensa adecuada ante el mismo. Ahora bien, ante esa configuración del primer párrafo del artículo 16 constitucional, no cabe asumir una postura dogmatizante, en la que se entienda que por el solo hecho de establecerse dichas condiciones, automáticamente todas las autoridades emiten actos de molestia debidamente fundados y motivados, pues la práctica confirma que los referidos requisitos son con frecuencia inobservados, lo que sin embargo no demerita el hecho de que la Constitución establezca esa serie de condiciones para los actos de molestia, sino por el contrario, conduce a reconocer un panorama de mayor alcance y eficacia de la disposición en análisis, pues en la medida en que las garantías instrumentales





de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación y motivación mencionadas, se encuentran contenidas en un texto con fuerza vinculante respecto del resto del ordenamiento jurídico, se hace posible que los gobernados tengan legitimación para aducir la infracción al derecho a la seguridad jurídica para asegurar su respeto, únicamente con invocar su inobservancia; igualmente se da cabida al principio de interdicción de la arbitrariedad y, por último, se justifica la existencia de la jurisdicción de control, como entidad imparcial a la que corresponde dirimir cuándo los referidos requisitos han sido incumplidos, y sancionar esa actuación arbitraria mediante su anulación en los procedimientos de mera legalidad y, por lo que atañe al juicio de amparo, a través de la restauración del derecho a la seguridad jurídica vulnerado.<sup>38</sup>

Por tanto, todo acto de molestia tiene que cumplir con tres requisitos para el respeto al derecho de seguridad jurídica: constar por escrito, ser emitido por autoridad competente y estar **debidamente fundado y motiva**.

Todo acto administrativo debe ser fundado y motivado. Esas dos formalidades tienen su origen en la racionalización del poder público. La fundamentación remite a su vinculación con el derecho, la motivación como la justificación del acto, según se expresa en la interpretación jurisdiccional antes transcrita.

Se entiende por fundar la obligación de la autoridad de expresar con exactitud el precepto legal aplicable al caso, y, por motivar, señalar con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causa inmediatas que hayan sido consideradas para su emisión. Así mismo debe haber una relación entre fundamento y motivación.

Es así que el incumplimiento de la obligación de brindar debida fundamentación y motivación puede existir ante una omisión absoluta al requisito (falta) o una omisión parcial (insuficiencia). Las omisiones a este requisito se pueden clasificar en cuatro vertientes:

1. *Falta de fundamentación*: cuando se omite expresar el dispositivo legal aplicable al asunto.
2. *Falta de motivación*: cuando se omite exponer las razones que se hayan considerado para estimar que el caso puede subsumirse en la hipótesis prevista en es norma jurídica.
3. *Inadecuada fundamentación*: al acto de autoridad cita preceptos legales inaplicables al caso en particular por la características de éste que impuden su adecuación o encuende en la hipótesis normativa.
4. *Inadecuada motivación*: cuando el acto de autoridad sí expresa las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero éstos no se ajustan a los presupuestos de la norma legal citada como fundamento aplicable al asunto.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Tesis: IV.2o.A.50 K (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. 2005777.

Tribunales Colegiados de Circuito Libro 3, Febrero de 2014, Tomo III. Pag. 2241. Tesis Aislada (Constitucional).

<sup>39</sup> Época: Novena Época

Registro: 170307

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVII, Febrero de 2008 Materia(s): Común Tesis: I.3o.C. J/47 Página: 1964 **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. LA DIFERENCIA ENTRE LA FALTA Y LA INDEBIDA SATISFACCIÓN DE AMBOS**



---

A continuación se analizará la inadecuada fundamentación y motivación para la negativa de permitir a la quejosa realizar labores de asesoría y representación legal a solicitantes de la condición de refugiado y protección complementaria que así lo requieran (considerando primero)

Como se expuso en los hechos, el día 06 de febrero de 2018 la quejosa entregó ante la Dirección General de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración una solicitud de ingreso a la estación migratoria de la Ciudad de México. En el apartado ii) de dicha solicitud se establecieron los objetivos que esta organización pretendía realizar durante su entrada a la estación migratoria. El punto número 1 de dichos objetivos era brindar servicios de asesoría y presentación legal a solicitantes de la condición de refugiado y protección complementaria que así lo requiera, en términos de lo establecido por el artículo 70 de la Ley de Migración.

Al respecto el considerando segundo de la resolución combatida determinó no ha lugar a pronunciarse en sentido positivo respecto a la actividad solicitada debido a que: a) La designación de representación legal es un acto voluntario del extranjero; y b) no existen instrumentos jurídicos de colaboración entre el INM y las organizaciones de la sociedad civil.

Antes de proseguir al análisis de la fundamentación y motivación de los argumentos anteriores es necesario señalar la solicitud realizada por la quejosa fue para poder ingresar a las instalaciones de las estaciones migratorias, señalando como uno de los objetivos de esta solicitud de ingreso el tener la posibilidad fáctica y material para realizar labores de representación legal, propias de nuestro objeto como organización de la sociedad civil.

Así el objetivo verdadero es poner en conocimiento de las personas detenidas en las estaciones migratorias, las actividades que realizamos, señalando sus derechos y la posibilidad de representarlos legalmente en caso de que ellos así lo solicitarán.

Dicha intervención, no buscaba la representación legal individual, sino la puesta en conocimiento - a la población migrante, solicitante de la condición de refugiado y posible solicitante de la condición de refugiado- de los objetivos de la organización y la disposición de presentar el servicio de representación, acciones conformes al objeto la quejosa. A continuación se analizarán los dos argumentos utilizados en el acto de autoridad.

**a) La designación de representación legal es un acto voluntario del extranjero;**

Si bien autoridad responsable dispone fundamentos legales para sustentar el argumento, expuesto, a continuación analizaremos cómo los mismos son inadecuados para la solicitud concretamente realizada.



---

**Fundamentación:** 70 de la Ley de Migración y 19 de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos de aplicación supletoria a la materia migratoria.

**Artículo 70 de la Ley de Migración.** *Todo migrante tiene derecho a ser asistido o representado legalmente por la persona que designe durante el procedimiento administrativo migratorio. El Instituto podrá celebrar los convenios de colaboración que se requieran y establecerá facilidades para que las organizaciones de la sociedad civil ofrezcan servicios de asesoría y representación legal a los migrantes en situación migratoria irregular a quienes se les haya iniciado un procedimiento administrativo migratorio.*

*Durante el procedimiento administrativo migratorio los migrantes tendrán derecho al debido proceso que consiste en que el procedimiento sea sustanciado por autoridad competente; el derecho a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, a tener acceso a las constancias del expediente administrativo migratorio; a contar con un traductor o intérprete para facilitar la comunicación, en caso de que no hable o no entienda el español y a que las resoluciones de la autoridad estén debidamente fundadas y motivadas.*

**Artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo:** *Los promoventes con capacidad de ejercicio podrán actuar por sí o por medio de representante o apoderado. La representación de las personas físicas o morales ante la Administración Pública Federal para formular solicitudes, participar en el procedimiento administrativo, interponer recursos, desistirse y renunciar a derechos, deberá acreditarse mediante instrumento público, y en el caso de personas físicas, también 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 comparecencia personal del interesado. Sin perjuicio de lo anterior, el interesado o su representante legal mediante escrito firmado podrá autorizar a la persona o personas que estime pertinente para oír y recibir notificaciones, realizar trámites, gestiones y comparecencias que fueren necesarios para la tramitación de tal procedimiento, incluyendo la interposición de recursos administrativos.*

En este sentido, el artículo 70 de la Ley de Migración dispone que los migrantes tienen derecho a ser asistidos o representados por las personas que designen en sus procedimientos. Por su parte, el artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo señala cuáles son las formalidades que deben cumplimentarse para éstos puedan realizar la designación de representantes legales.

Sin embargo, y como se advierte del planteamiento requerido en fecha 06 de febrero de 2018, la quejosa solicitó literalmente ofrecer y brindar los servicios de asesoría y representación legal bajo los parámetros normativos del artículo 70 de la Ley de Migración.

Así, el hecho de que el artículo 70 de la Ley de Migración y 19 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo dispongan el derecho a representación legal así como la obligación de que la designación de representación legal por parte de migrantes se realice bajo las formalidades del 19 de



---

la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, nada tiene que ver con que la quejosa pueda ingresar a las estaciones migratorias a brindar y ofrecer servicios de representación legal.

La inadecuada fundamentación utilizada por la autoridad responsable para negar el ingreso de la quejosa para brindar y ofrecer servicios de representación legal, pretender crear una apariencia de debida fundamentación, cuando en realidad es más que evidente que la autoridad no tiene sustento alguno para negar el ingreso.

La quejosa en ningún momento solicitó que la designación de representante legal por parte de los migrantes detenidos en estaciones migratorias se realice sin observar las disposiciones normativas del artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sino más bien que se permita su entrada para que los migrantes cuenten con información oportuna y suficiente para decidir autónomamente si es su voluntad -o no- de designarnos como representantes legales.

*Motivación:* La designación y remoción de representantes legales es un derecho autónomo del extranjero, por tanto la autoridad migratoria no puede mutuo proprio dar la calidad de representante legal a esta organización.

Si bien, existe concordancia entre la motivación y fundamentación esgrimida por la autoridad responsable, ésta no guarda relación con la solicitud realizada por la quejosa. Lo anterior, debido que en ningún momento la quejosa solicitó se nos autorizara como representantes legales, sino que se nos permitiera ingresar a las estaciones migratorias para que una vez detectados casos, y con la autorización de los extranjeros, se pudieran realizar labores de representación legal.

Así mismo, la organización se encuentra consiente que para la realización de estas labores de representación, además de contar con la autorización de ingreso a la estación migratoria, necesita la autorización del extranjero y obtener las acreditaciones necesarios dentro de los procedimientos de solicitud de condición de refugiado ante COMAR y administrativo migratorio ante INM. Sin que sea la resolución impugnada, el momento procesal oportuno para que solicitar estas acreditaciones.

Al igual que la inadecuada fundamentación, la motivación utilizada por la responsable pretende crear una imagen de debida motivación, cuando en realidad el acto de autoridad no está respondiendo a la solicitud planteada; pues el hecho de que podamos ingresar a las estaciones migratorias para brindar y ofrecer servicios de representación legal, en nada impide que los migrantes nos designen según los lineamientos del artículo 19 de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos, y por tanto, no afecta la voluntad de los extranjeros.

Incluso, la posibilidad de que la quejosa pueda ingresar en las estaciones migratorias en aras de brindar servicios de representación legal, lejos de desnaturalizar la voluntad de los migrantes pretende fortalecer ésta última de forma que los migrantes tomen decisiones informadas y con conocimiento de causa.

- b) *No existen instrumentos jurídicos de colaboración entre el INM y las organizaciones de la sociedad civil*



Fundamentación: Artículo 70 de la Ley de Migración.

Motivación: No se puede permitir el acceso con base en el artículo 70 de la Ley de Migración, ya que el INM no tiene celebrada ningún instrumento de cooperación con organizaciones civiles, ya que es una facultad potestativa.

El artículo señalado no limita la cooperación con la sociedad civil a la celebración de convenios de colaboración. Este párrafo también señala que la autoridad migratoria **deberá establecer** facilidades para que las organizaciones de la sociedad civil ofrezcan servicios de asesoría y representación legal a los migrantes en situación migratoria irregular a quienes se les haya iniciado un procedimiento administrativo migratorio.

Sin duda alguna, este tipo de facilidades contempla los permisos de entrada a estaciones migratorias. Tal como está establecido por la el artículo 224 del Reglamento de la Ley de Migración:

*Artículo 224. Previo cumplimiento de los requisitos, autorización de la autoridad migratoria y en los horarios establecidos al efecto, podrán ingresar a las estaciones migratorias o estancias provisionales, las siguientes personas:*

- I. Familiares y personas de la confianza de las personas extranjeras;*
- II. Representantes legales;*
- III. Representantes consulares;*
- IV. Integrantes de asociaciones religiosas;*
- V. Integrantes de organizaciones de la sociedad civil;*
- VI. Integrantes de organismos internacionales;*
- VII. Servidores públicos de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados;*
- VIII. Servidores públicos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y*
- IX. Personas físicas y miembros de instituciones académicas.*

*Las personas señaladas en las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII de este artículo podrán acceder a las estaciones migratorias y estancias provisionales para realizar visitas a personas extranjeras o llevar a cabo actividades extraordinarias. Las personas físicas y miembros de instituciones académicas podrán acceder a las mismas para realizar actividades de estudio o investigación.*

*La Secretaría determinará los requisitos, horarios y condiciones que deberán cumplir las personas señaladas en este artículo para acceder a las estaciones migratorias y estancias provisionales, mediante disposiciones administrativas de carácter general que serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación.*

Respecto a que la autoridad responsable puede celebrar convenios de colaboración con organizaciones de la sociedad civil, se advierte que la suscrita quejosa no está exigiendo la celebración de un convenio de colaboración. Más allá de que la decisión de celebrarlo es una facultad potestativa de la autoridad responsable, éste excedería materialmente la solicitud realizada de poder brindar y ofrecer servicios de representación legal en las estaciones migratorias.



En ese sentido, si bien la autoridad responsable pretende argumentar que la posibilidad de celebrar convenios de colaboración es una potestad que ella puede decidir realizar -o no- la solicitud de la suscrita quejosa de poder brindar y ofrecer servicios de representación legal en estaciones migratorias no busca que dicho servicio se enmarque dentro de un convenio de colaboración junto a la autoridad responsable.

Además, es importante que este honorable juzgado distinga que la celebración de dichos convenios de colaboración no es requisito *sine qua non* para que las organizaciones de la sociedad civil puedan ingresar a las estaciones migratorias, sino más bien, un mecanismo institucional que contiene la ley, a fin de facilitar el trabajo coordinado entre la sociedad civil y las estaciones migratorias.

Así como ocurrió con la indebida fundamentación, el hecho de que no exista actualmente un convenio de colaboración entre la suscrita quejosa y la autoridad responsable- ni con otra organización de la sociedad civil-no es motivación o justificación alguna para negar el ingreso de la quejosa a las instalaciones de las estaciones migratorias.

En conclusión, resulta más que evidente que la autoridad no tiene fundamento legal alguno para negar la entrada de la quejosa a las estaciones migratorias, así como por otro lado, la motivación utilizada no es coherente con el requerimiento por las razones expuestas. Las mismas se pueden resumir de la siguiente forma:

1. El hecho de que los migrantes deban designar a la representación legal bajo los parámetros del artículo 19 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, no es excluyente ni justificativo para que la autoridad responsable niegue a la quejosa el ingreso a las estaciones migratorias con el fin de brindar y ofrecer servicios de representación legal;
2. Permitir que la quejosa ingrese a las estaciones migratorias a brindar y ofrecer información a los migrantes no desnaturaliza la voluntad de éstos, sino más bien, la fortalece y permite que se adopten decisiones con base en información y no la bajo la ausencia de ésta.
3. La inexistencia de convenios de colaboración entre organizaciones de la sociedad civil y la autoridad responsable no necesariamente implica que la quejosa no pueda ingresar a las estaciones migratorias.

## **IX.-Petitorios**

**Primero.** Se me tenga por interpuesto en tiempo y forma la presente demanda de amparo.

**Segundo.** Se requiera a la Autoridad Responsable respecto a todo lo solicitado en la presente demanda; así como en lo que sea necesario para el buen desarrollo del juicio.

**Tercero.** Se dicte sentencia con apego a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ello de acuerdo con los conceptos de violación esgrimidos y respetando los principios de igualdad, seguridad jurídica, legalidad, congruencia y el orden constitucional.

**Protesto lo necesario,**