



JUICIO DE AMPARO INDIRECTO 119/2018

AUDIENCIA CONSTITUCIONAL

Primera fase. Apertura

En la Ciudad de México, siendo las nueve horas con treinta minutos del quince de enero de dos mil diecinueve, día y hora señalados para la celebración de la audiencia constitucional, ante la presencia del titular del juzgado, asistido del secretario Diego Gama Salas, de conformidad con el artículo 124 de la Ley de Amparo se abre la audiencia de manera pública y se hace constar que no comparecen las partes.

Segunda fase. Relación de constancias

Acto seguido el secretario certifica que se procedió a dar lectura y relacionar las constancias que obran en el expediente, las cuales se tienen por reproducidas sin necesidad de transcribirlas íntegramente de conformidad con la jurisprudencia PC.II.P. J/8 K del Pleno en Materia Penal del Segundo Circuito que este juzgado comparte, de rubro: "AUDIENCIA CONSTITUCIONAL. PARA CUMPLIR EL REQUISITO FORMAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 124, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DE AMPARO, QUE PREVÉ QUE 'ABIERTA LA AUDIENCIA SE PROCEDERÁ A LA RELACIÓN DE CONSTANCIAS', BASTA QUE EN AQUÉLLA SE CERTIFIQUE QUE SE DIO LECTURA A LAS CONSTANCIAS DEL EXPEDIENTE" (registro 2017786).

Tercera fase. Pruebas

I. Documentales. De conformidad con el artículo 119 de la Ley de Amparo, el cual dispone que serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional por posiciones, así como que éstas deberán ofrecerse en la audiencia constitucional, con excepción de la prueba documental, que podrá presentarse con anterioridad, quedando a cargo del órgano jurisdiccional hacer relación de ello en la audiencia, se tienen como pruebas documentales de las partes en el presente juicio, las que ya obraban en autos conforme a la siguiente relación:

Oferente	Documental
Parte quejosa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Copia simple del citatorio dirigido a la quejosa, emitido por la Analista de Elegibilidad II de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados el veintitrés de octubre de dos mil dieciocho. 2. Copia simple de la certificación en la que se hace constar que el cinco de noviembre de dos mil dieciocho la quejosa fue informada de los requerimientos para interponer el recurso de



	<p>revisión previsto en el artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Copia simple del citatorio dirigido a la quejosa, emitido por la Analista de Elegibilidad II de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados el treinta de octubre de dos mil dieciocho. 4. Copia simple del escrito de treinta de octubre de dos mil dieciocho, dirigido a la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, mediante el cual se desahogó la prevención efectuada a la quejosa en el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado. 5. Copia simple del acuerdo de cinco de noviembre de dos mil dieciocho, mediante el cual la Directora de Protección y Retorno de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados tuvo por no presentada la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado formulada por la quejosa. 6. Copia simple del pasaporte número ***** de ***** **** ***** , emitido por la República Bolivariana de Venezuela, así como de la Forma Migratoria Múltiple (FMM) de la quejosa con sello de veintiocho de julio de dos mil dieciocho. 7. Copia simple del pasaporte al que tiene inserto la leyenda “Prórroga” así como un sello de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia de veintiocho de julio de dos mil dieciocho.
Directora de Protección y Retorno de la Coordinación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados	<ol style="list-style-type: none"> 1. Copia certificada del expediente administrativo de ***** **** ***** ante la Coordinación General de la Comisión Mexicana



de Ayuda a Refugiados.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Cuarta fase. Alegatos

Las partes no formularon alegatos, por lo que se tiene por precluido su derecho para hacerlo.

Quinta fase. Sentencia

JUICIO DE AMPARO INDIRECTO: 119/2018
QUEJOSO: *** **** *******

JUEZ JONATHAN BASS HERRERA
SECRETARIO: DIEGO GAMA SALAS

VISTOS para resolver los autos del juicio de amparo indirecto 119/2018, promovido por ***** **** ***** , contra actos del Congreso de la Unión y otras autoridades;

RESULTANDO;

Primero. Demanda de amparo. Mediante escrito presentado el siete de noviembre de dos mil dieciocho, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, ***** **** ***** y otros solicitaron el amparo y protección de la Justicia Federal, en contra de las autoridades y por los actos que se detallan en la parte considerativa de esta sentencia

Segundo. Turno. Por cuestión de turno, conoció de la demanda de amparo el Juez Sexto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, el cual, en auto de nueve de noviembre de dos mil dieciocho, registró la demanda bajo el expediente 1299/2018 y decretó la separación de los juicios de amparo respecto de cada uno de los quejosos que promovieron la demanda; por lo que ordenó su remisión a la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

En cumplimiento a lo establecido en los artículos 1 y 2, ambos en su párrafo primero, del Acuerdo CCNO/17/2018¹ de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, relativo al turno de nuevos asuntos a los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa y en Materia Civil, todos de la Ciudad de México, el trece de noviembre de dos mil dieciocho el titular de la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia

1 "Artículo 1. La Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa con residencia en la Ciudad de México, turnará a partir del cinco de noviembre de dos mil dieciocho, 150 nuevos juicios de amparo al Juzgado Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, con el objeto de que los órganos auxiliares los tramiten y resuelvan.

[...]
Artículo 2. La Oficina de Correspondencia Común que presta servicio a los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa, con residencia en la Ciudad de México, recibirá los asuntos de nuevo ingreso, y turnará por día los primeros quince juicios de amparo al Juzgado Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, hasta completar 150 expedientes.
[...]"



Administrativa en la Ciudad de México turnó y remitió a este órgano auxiliar la demanda de amparo promovida por ***** **** *****.

Tercero. Admisión. Por acuerdo de catorce de noviembre de dos mil dieciocho (fojas 46 a 51), este órgano jurisdiccional admitió a trámite la demanda de amparo; la registró bajo el expediente 119/2018 (NEUN 23909005); solicitó a las autoridades responsables sus informes justificados; dio la intervención que compete al agente del Ministerio Público de la Federación adscrito; y, señaló día y hora para la celebración de la audiencia constitucional, la cual se llevó a cabo al tenor del acta que antecede y concluye con el dictado de la presente sentencia; y,

CONSIDERANDO;

Primero. Competencia. Este Juzgado Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, es legalmente competente para conocer y resolver este juicio de amparo, de conformidad con lo establecido en los artículos 1 y 2, ambos en su párrafo primero, del Acuerdo CCNO/17/2018 de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, relativo al turno de nuevos asuntos a los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa y en Materia Civil, todos en la Ciudad de México.

Lo anterior, debido a que se trata de un juicio de amparo en el que se reclaman normas generales con motivo de su primer acto de aplicación, el cual se llevó a cabo por una autoridad que pertenece a la esfera administrativa.

Segundo. Fijación de los actos reclamados. Previamente, debe destacarse que es criterio reiterado del Alto Tribunal que la demanda de amparo es un todo, por lo que su análisis no debe limitarse únicamente al escrito de demanda, sino que debe comprender los documentos y anexos que se acompañan.¹

En ese sentido, es obligación de los juzgadores de amparo analizar e interpretar la demanda respectiva en su integridad, atendiendo a lo que en ella se pretende desde el punto de vista material y no únicamente formal y prescindiendo de los calificativos que se hagan sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos.

Establecido lo anterior, del análisis integral de la demanda de amparo y documentos anexos, se tienen como autoridades responsables y actos reclamados, los siguientes:

Autoridad responsable	Acto reclamado
a) Cámara de Diputados del Congreso de la Unión	1. La expedición del artículo 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.
b) Cámara de Senadores del Congreso de la Unión	
c) Presidente de la República	2. La promulgación del artículo 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.



	<p>3. La expedición del artículo 19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria.</p>
<p>d) Directora de Protección y Retorno de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados</p>	<p>4. La emisión del acuerdo de cinco de noviembre de dos mil dieciocho, mediante el cual se negó la tramitación de la solicitud formulada por la parte quejosa para obtener la condición de refugiado, como acto de aplicación de los artículos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político; y, • 19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria; y, <p>5. La omisión de proporcionar información clara y oportuna respecto de los siguientes derechos en relación con el reconocimiento de la condición de refugiado:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El derecho a solicitar y recibir asilo; y, • El derecho a tener representación y asistencia legal.
<p>e) Subdelegado Federal del Instituto Nacional de Migración en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México</p> <p>f) Delegado local del Instituto Nacional de Migración en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Terminal 1 "A"</p> <p>g) Delegado local del Instituto Nacional de Migración en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Terminal 1 "B"</p>	<p>6. La omisión de brindar o proporcionar información (de forma verbal, escrita, impresa o de cualquier otra) respecto de los derechos y las obligaciones relacionadas con el reconocimiento de la condición de refugiado a través de los puntos por los que ingresó la parte quejosa al país el veintiocho de julio de dos mil dieciocho.</p>

Tercero. Certeza de los actos reclamados. Por razón de técnica, corresponde pronunciarse respecto de la existencia o inexistencia de los actos reclamados, toda vez que es un aspecto indispensable para estudiar, en su caso, las causales de improcedencia que se aleguen o que este juzgador advierta de oficio y para analizar el fondo de la cuestión planteada.

Al respecto, debe precisarse que en caso de que se reclamen normas generales éstas no están sujetas a prueba, debido a que su

existencia se acredita con la publicación en el Diario Oficial de la Federación o en el medio oficial de difusión que corresponda.

*Sirve de apoyo la jurisprudencia 2a./J. 65/2000 (registro 191452), de rubro: "PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN."*²

Fuera de esa hipótesis, la existencia de los actos reclamados debe ponderarse en función de lo alegado por la autoridad responsable en su informe justificado. De este modo, si la autoridad fue omisa en rendir dicho informe, se actualizará la presunción de certeza de los actos reclamados contenida en el artículo 117, cuarto párrafo, de la Ley de Amparo.

Por el contrario, en caso de que sí haya rendido el informe justificado será preciso distinguir si reconoció o negó la existencia del acto reclamado, debido a que en el primer caso el acto deberá tenerse por cierto en virtud de dicha manifestación; en cambio, si la responsable negó su existencia, el juzgador deberá ponderar la naturaleza del acto reclamado y conjugarla con las reglas que rigen en materia probatoria.

Efectivamente, si los actos reclamados son de naturaleza positiva y la autoridad responsable negó su existencia, la carga de probar tales actos se trasladará a la parte quejosa, la cual, con las pruebas que obren en autos o las que aporte hasta el acto de la audiencia, deberá estar en aptitud de desvirtuar esa negativa.³

Por otro lado, si los actos reclamados son de naturaleza omisiva y la autoridad responsable niega su existencia, el juzgador deberá analizar si la responsable se encontraba o no en condiciones legales de llevar a cabo la actuación, toda vez que si se comprueba la existencia de la atribución legal de actuar, la omisión reclamada deberá tenerse por cierta, de lo contrario, deberá sobreseerse por la inexistencia de la omisión reclamada.⁴

Expuesto lo anterior, del análisis del expediente de amparo se advierte lo siguiente:

² Texto: Respecto de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de interés general, no se necesita probar su existencia en autos, pues basta que estén publicados en el Diario Oficial, para que la autoridad judicial esté obligada a tomarlos en cuenta, en virtud de su naturaleza y obligatoriedad, y porque la inserción de tales documentos en el órgano oficial de difusión tiene por objeto dar publicidad al acto de que se trate, y tal publicidad determina precisamente que los tribunales, a quienes se les encomienda la aplicación del derecho, por la notoriedad de ese acontecimiento, no puedan argüir desconocerlo.

³ Tesis aislada s/n (registro 316826) "ACTO RECLAMADO, NATURALEZA DEL (ACTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS). Debe tenerse presente que no es lo mismo el carácter o naturaleza que el sentido del acto reclamado. Porque el acto es de naturaleza o de carácter negativo cuando consiste en una conducta omisiva, esto es, en una abstención, en dejar de hacer lo que la ley ordena; en tanto que es de naturaleza o de carácter positivo cuando consiste en una conducta comisiva, esto es, en una acción, en hacer lo que la ley ordena. por su parte, el sentido de los actos de naturaleza negativa o positiva puede ser igualmente negativo o positivo. La abstención de la autoridad puede redundar en una prohibición, o en no dictar un mandamiento imperativo, y, así, la omisión tendrá sentido positivo o negativo en la afectación del interés jurídico del quejoso. El acto comisivo de la autoridad, asimismo, puede redundar en conceder o negar lo que se pide, lo cual le dará su sentido positivo o negativo; pero basta que el acto sea resolutorio o decisivo para que no pueda calificarse como omisivo, es decir, de naturaleza o de carácter negativo."

⁴ Tesis aislada 1a. XVII/2018 (10ª) (registro 2016418), de rubro: "CONCEPTO DE OMISIÓN COMO ACTOS DE AUTORIDAD. Desde un punto de vista conceptual, la simple inactividad no equivale a una omisión. En el ámbito jurídico, para que se configure una omisión es imprescindible que exista el deber de realizar una conducta y que alguien haya incumplido con esa obligación. En este sentido, las autoridades no sólo pueden afectar a los ciudadanos a partir de la realización de actos positivos, sino también a través de actos negativos u omisiones."



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Autoridad responsable	¿Rindió su informe justificado?	
	Sí	No
1. Cámara de Diputados	✓	
2. Cámara de Senadores	✓	
3. Presidente de la República	✓	
4. Directora de Protección y Retorno de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados	✓	
5. Subdelegado Federal del Instituto Nacional de Migración en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México	✓	
6. Delegado Local del Instituto Nacional de Migración en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Terminal 1 "A"	✓	
7. Delegado Local del Instituto Nacional de Migración en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Terminal 1 "B"	✓	

Tomando en cuenta lo anterior, en primer orden **son ciertos** los actos reclamados a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión y al Presidente de la República, consistentes, en el ámbito de sus competencias, en la expedición y promulgación del artículo 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político. De igual manera, **es cierto** el acto relativo a la expedición del artículo 19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, atribuida al Presidente de la República.

Lo anterior, toda vez que, con independencia de lo manifestado por dichas autoridades en sus informes justificados, dichos actos constituyen normas generales cuya existencia se demuestra con su sola publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Por otro lado, **es cierto** el acto reclamado a la Directora de Protección y Retorno de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, consistente en la emisión del acuerdo de cinco de noviembre de dos mil dieciocho. Lo aseverado, porque así lo reconoció en su informe justificado. De igual manera, dicha existencia se acredita porque en autos consta la copia certificada del referido acuerdo (foja 133); documental pública que goza de valor probatorio pleno, de conformidad con el artículo 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, en términos de su artículo 2.

En otro aspecto, en relación con el diverso acto reclamado a la Directora de Protección y Retorno de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, consistente en la omisión de proporcionar información clara y oportuna a la parte quejosa respecto del derecho a solicitar y recibir asilo, y del derecho a tener representación y asistencia legal, es necesario referir que en su informe justificado dicha autoridad negó la existencia del acto; por tanto, al tratarse de un acto de carácter omisivo, la veracidad de su afirmación debe determinarse por este juzgador verificando si dicha autoridad se encontraba o no en aptitud legal de actuar.

Al respecto, del análisis del *Manual de Organización Específico de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados*⁵ se advierte que la Dirección de Protección y Retorno tiene como objetivo dirigir y organizar los procedimientos de protección y elegibilidad con el propósito de que las solicitudes de refugio sean atendidas. Al respecto, su titular tiene asignadas las siguientes atribuciones:

“FUNCIONES

- Dirigir los procedimientos en materia de protección, para atender en tiempo y forma las solicitudes de refugio que recibe la Comisión.*
- Dirigir los procedimientos de elegibilidad como el análisis y preevaluación de los casos individuales de los solicitantes de refugio, a fin de verificar que cumplan con la normatividad aplicable en la materia.*
- Evaluar los casos individuales de solicitantes de refugio que se presentarán para análisis a la Coordinación General y al Grupo de Trabajo del Comité de Elegibilidad, a fin de efectuar la determinación de la recomendación de la condición de refugiado.*
- Establecer e impulsar las relaciones con los homólogos internacionales, que permitan el intercambio de información y procedimientos de elegibilidad, con la finalidad de que contribuyan a mejorar la atención de las solicitudes de refugio.*
- Consolidar las relaciones interinstitucionales con las dependencias e instancias que intervengan en el tema del refugio, para promover acciones coordinadas de atención a refugiados.”*

De lo anterior, se desprende que las atribuciones del titular de la Dirección de Protección y Retorno de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados consisten en dirigir y substanciar los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado, sin que de dichas facultades se advierta la obligación o atribución de proporcionar, difundir, publicitar, divulgar o comunicar, por cualquier medio, información al público en general sobre los procedimientos que deben seguirse para ser reconocido con la condición de refugiado.

Por tanto, **no es cierto** el acto reclamado a la Directora de Protección y Retorno de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, consistente en la omisión de proporcionar información clara y oportuna a la parte quejosa respecto del derecho a solicitar y recibir asilo, y del derecho a tener

⁵ Visible en la siguiente liga: <http://www.comar.gob.mx/work/models/COMAR/pdf/MOE%20COMAR%202010.pdf>



representación y asistencia legal, toda vez que del análisis del marco normativo que rige sus funciones no se advierte que estuviera en aptitud de llevar a cabo tales conductas. En consecuencia, con fundamento en el artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo, se **sobresee** en el juicio de amparo respecto del acto referido.

En otro aspecto, no son ciertos los actos reclamados al **1)** Subdelegado Federal del Instituto Nacional de Migración en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México; al **2)** Delegado Local de dicho Instituto en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Terminal 1 “A” y al **3)** Delegado Local de dicho Instituto en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Terminal 1 “B”, consistentes en la omisión de brindar o proporcionar información a la parte quejosa, de forma verbal, escrita, impresa o por cualquier otro medio, respecto de los derechos y obligaciones sobre reconocimiento de la condición de refugiado en el punto de tránsito internacional por el que ingresó la parte quejosa el **veintiocho de julio de dos mil dieciocho**.

Para justificar lo anterior, es necesario referir que las autoridades responsables negaron la existencia de los actos reclamados, los cuales son de naturaleza omisiva. Por tanto, para confirmar la veracidad de sus manifestaciones, resulta conveniente analizar si conforme a la normativa legal se encontraban en aptitud de actuar en determinado sentido.

Al respecto, los artículo 42 de la Ley de Migración; 2, fracción XII, 11, 19 y 21 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, establecen:

Ley de Migración

“Artículo 42. La Secretaría podrá autorizar el ingreso de extranjeros que soliciten el reconocimiento de la condición de refugiado, asilo político, determinación de apátrida, o por causas de fuerza mayor o por razones humanitarias, sin cumplir con alguno de los requisitos establecidos en el artículo 37 de esta Ley.”

Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político

“Artículo 2. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

[...]

XII. Solicitante de la Condición de Refugiado: El extranjero que solicita a la Secretaría el reconocimiento de la condición de refugiado, independientemente de su situación migratoria.

[...]

Artículo 19. El solicitante tendrá derecho a recibir información clara, oportuna y gratuita sobre el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado y sobre los derechos inherentes al mismo, así como los recursos que esta Ley y otras le concedan.

Artículo 21. Cuando un extranjero que se encuentre en alguno de los lugares destinados al tránsito internacional de personas, o sujeto a un procedimiento administrativo migratorio, sin importar la etapa de dicho procedimiento, o bien, carezca de documentación que acredite su situación migratoria regular en el territorio nacional, solicite el reconocimiento de la condición de refugiado, la Secretaría deberá dictar las medidas que resulten estrictamente necesarias en cada caso, de conformidad con el reglamento.



La presentación de la solicitud de un extranjero no dejará sin efectos las medidas que se hayan dictado con anterioridad a la solicitud.

Cualquier autoridad que tenga conocimiento de la pretensión de un extranjero de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, deberá dar aviso por escrito y de manera inmediata a la Secretaría. El incumplimiento de lo anterior será sancionado conforme a las disposiciones aplicables en materia de responsabilidades de los servidores públicos. [...]

De los preceptos anteriores, se desprende que, en esencia, que la Secretaría de Gobernación, por conducto del Instituto Nacional de Migración, tiene atribuciones para autorizar la entrada de extranjeros que soliciten el reconocimiento de la condición de refugiados. Asimismo, se establece que los solicitantes de dicha condición tienen derecho a obtener información clara, oportuna y gratuita sobre el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado y sobre los derechos inherentes al mismo, así como los recursos que esta Ley y otras le concedan.

De la interpretación de los preceptos anteriores, se considera que si bien las autoridades migratorias tienen obligación de proporcionar información sobre el procedimiento para ser reconocido como refugiado, así como de los derechos que asisten a éstos; lo cierto es que dicha obligación no se actualiza en todos los casos, sino, más bien, cuando las autoridades migratorias **1)** detecten que un extranjero puede ser un potencial solicitante de reconocimiento de la condición de refugiado, o bien, **2)** cuando el extranjero se ostente con tal carácter y manifieste su voluntad de solicitar su reconocimiento formal por parte del Estado.

Así es, este juzgador considera que no puede estimarse que la obligación de informar a los extranjeros sobre el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, se actualice respecto de todas las personas que crucen los filtros migratorios con la intención de internarse al territorio nacional. Por el contrario, resulta menester que las personas con la condición de refugiado manifiesten esa situación, o bien, que la autoridad migratoria identifique esa cualidad, con lo cual se afirma que tendrían la obligación de informar al solicitante sobre el procedimiento para reconocer la calidad de refugiado.

En el caso concreto, de las pruebas que obran en el sumario constitucional no se desprende que la parte quejosa, al ingresar al país, hubiere solicitado a la autoridad migratoria la información relativa al reconocimiento de la condición de refugiado, o bien, que dicha autoridad haya detectado las cualidades suficientes para considerar que el extranjero tenía la calidad de refugiado. Lo anterior se corrobora con el hecho de que en el informe justificado las responsables relatan que la parte quejosa ingresó al país con la condición de estancia de visitante temporal sin permiso para realizar actividades remuneradas.

Por ende, conforme al marco normativo que rige la actuación de las autoridades migratorias responsables, se estima que éstas no se encontraban en aptitud legal de proporcionar a la parte quejosa información sobre el procedimiento de reconocimiento de la calidad de refugiado, habida cuenta que no puede considerarse que se encontraban obligadas a ello, si no se encuentra demostrado que la parte quejosa se ostentó con la calidad de



refugiado o que manifestó su intención de ser reconocido como tal al ingresar a territorio nacional.

En ese tenor, **no son ciertos** los actos reclamados al **1)** Subdelegado Federal del Instituto Nacional de Migración en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México; al **2)** Delegado Local de dicho Instituto en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Terminal 1 “A” y al **3)** Delegado Local de dicho Instituto en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Terminal 1 “B”, consistentes en la omisión de brindar o proporcionar información a la parte quejosa, de forma verbal, escrita, impresa o por cualquier otro medio, respecto de los derechos y obligaciones sobre reconocimiento de la condición de refugiado en el punto de tránsito internacional por el que ingresó la parte quejosa el veintiocho de julio de dos mil dieciocho. En consecuencia, con fundamento en la fracción IV del artículo 63 de la Ley de Amparo, se determina sobreseer en el juicio de amparo respecto de dichas autoridades.

Cuarto. Causales de improcedencia. En primer término, debe precisarse que la acción de amparo es un mecanismo de control constitucional –de índole jurisdiccional– a través del cual las personas pueden impugnar las normas generales, actos u omisiones de las autoridades que consideren violatorios de los derechos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, o bien, que menoscaben esos derechos y garantías al vulnerar el régimen de distribución de competencias entre la Federación y las Entidades Federativas, con el fin de restituir en el goce de los derechos violados.

Sobre este punto, el Alto Tribunal estableció, en términos generales, que la improcedencia en amparo es la imposibilidad de que dicha acción logre su objetivo, es decir, que el quejoso no obtenga la pretensión que pretende por existir un impedimento para que el órgano jurisdiccional analice y resuelva la cuestión planteada.

De este modo, las causas de improcedencia suponen la actualización de alguna circunstancia de hecho o de derecho que impide resolver el fondo de la cuestión controvertida en el juicio, por lo que se trata de una institución jurídica procesal que por razones previstas en la Constitución Federal, en la Ley de Amparo o en la jurisprudencia de los tribunales federales, tiene como consecuencia que se deseche la demanda de amparo o se decrete el sobreseimiento en el juicio sin resolver el problema jurídico planteado.

Cabe señalar que si bien en el artículo 107 de la Constitución Federal se establecen las bases que rigen al juicio de amparo, lo cierto es que la ley reglamentaria es la autorizada para fijar las reglas de procedencia de dicho juicio y, por ende, introducir los supuestos normativos que provocan la improcedencia del juicio de control constitucional por razones de seguridad jurídica, lo cual es acorde con los postulados en materia de administración de justicia consignados en el artículo 17 constitucional, los cuales permiten que se incluyan hipótesis cuyo objetivo es la adecuada tramitación y resolución de un proceso de amparo, lo que implica la introducción de disposiciones sobre la procedencia del juicio.

Asimismo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 104/2008, bajo el texto de la abrogada Ley de Amparo, estableció que las causas de improcedencia deben interpretarse de manera restrictiva, a efecto de que la salvaguarda de la Constitución y de los derechos fundamentales a través de dicho proceso sea efectiva y no ilusoria, de lo cual deriva que ante distintas posibles interpretaciones de las fracciones que componen el precepto que las prevé, el juez deba acoger la que evite dejar en estado de indefensión al promovente, lo que, a su vez, es acorde al derecho a la tutela judicial efectiva previsto en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal⁶.

Ahora, el artículo 61 de la Ley de Amparo, en sus diferentes fracciones, contiene las diversas causas que determinan la improcedencia del juicio de amparo. De este modo, con independencia de que el análisis de las causales de improcedencia ameriten un estudio oficioso, la parte quejosa proponga la actualización de alguna de ellas no debe limitarse a invocar el precepto legal que la prevé, sino que es necesario que desarrolle los argumentos mínimos con los que pretenda justificar su actualización en un caso concreto. Sirve de apoyo en lo conducente, la jurisprudencia 2a./J. 137/2006, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de registro 174086 y rubro:

“IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. CUANDO SE INVOCA COMO CAUSAL ALGUNA DE LAS FRACCIONES DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE LA MATERIA, SIN EXPRESAR LAS RAZONES QUE JUSTIFIQUEN SU ACTUALIZACIÓN, EL JUZGADOR DEBERÁ ANALIZARLA SÓLO CUANDO SEA DE OBVIA Y OBJETIVA CONSTATAción.”⁷

Sentado lo anterior, del análisis de los informes justificados de las autoridades responsables se desprende que invocaron las siguientes causales de improcedencia:

Autoridad responsable	Causal invocada
1. Cámara de Diputados	Ninguna
2. Cámara de Senadores	Ninguna

⁶ Del asunto resultó la tesis aislada 2a. CLVII/2009, de registro 165538 y de rubro y texto: *“IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. LAS CAUSALES QUE LA PREVEN DEBEN INTERPRETARSE DE MANERA ESTRICTA, A FIN DE EVITAR OBSTACULIZAR INJUSTIFICADAMENTE EL ACCESO DE LOS INDIVIDUOS A DICHO MEDIO DE DEFENSA. Las causales de improcedencia del juicio de garantías deben interpretarse de manera estricta, de manera que la salvaguarda de la Constitución y de las garantías individuales a través de dicho proceso sea efectiva, de lo cual deriva que ante distintas posibles interpretaciones de las fracciones que componen el artículo 73 de la Ley de Amparo, el juez debe acoger únicamente aquella que se haya acreditado fehacientemente, evitando dejar, con base en presunciones, en estado de indefensión al promovente, lo que es acorde al derecho a la tutela judicial efectiva previsto en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal, que condicionan la actuación de todos los poderes públicos, incluido el juez de amparo.”*

⁷ De texto: *“Por regla general no basta la sola invocación de alguna de las fracciones del artículo 73 de la Ley de Amparo para que el juzgador estudie la improcedencia del juicio de garantías que plantee la autoridad responsable o el tercero perjudicado, sin embargo, cuando aquélla sea de obvia y objetiva constatación; es decir, que para su análisis sólo se requiera la simple verificación de que el caso se ajusta a la prescripción contenida en la norma, deberá analizarse aun sin el razonamiento que suele exigirse para justificar la petición, toda vez que en este supuesto bastará con que el órgano jurisdiccional revise si se trata de alguno de los actos contra los cuales no proceda la acción de amparo, o bien si se está en los supuestos en los que conforme a ese precepto ésta es improcedente, debido a la inexistencia de una pluralidad de significados jurídicos de la norma que pudiera dar lugar a diversas alternativas de interpretación. Por el contrario, si las partes hacen valer una causal de improcedencia del juicio citando sólo la disposición que estiman aplicable, sin aducir argumento alguno en justificación de su aserto, no obstante que para su ponderación se requiera del desarrollo de mayores razonamientos, el juzgador deberá explicarlo así en la sentencia correspondiente de manera que motive las circunstancias que le impiden analizar dicha causal, ante la variedad de posibles interpretaciones de la disposición legal invocada a la que se apeló para fundar la declaración de improcedencia del juicio.”*



3. Presidente de la República	Ninguna
4. Directora de Protección y Retorno de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados	Fracción XX <i>Definitividad</i>
5. Subdelegado Federal del Instituto Nacional de Migración en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México	Ninguna
6. Delegado Local del Instituto Nacional de Migración en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Terminal 1 "A"	Ninguna
7. Delegado Local del Instituto Nacional de Migración en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Terminal 1 "B"	Ninguna

En su informe justificado la Directora de Protección y Retorno de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados señala que el juicio de amparo es improcedente en términos del artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, toda vez que afirma que en relación con el acuerdo de cinco de noviembre de dos mil dieciocho, mediante el cual se negó la tramitación de la solicitud formulada por la parte quejosa para obtener la condición de refugiado, procede el juicio contencioso administrativo, de conformidad con el artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por lo que aduce que en la especie no se ha agotado el principio de definitividad para acudir al juicio de amparo.

Previamente a responder lo anterior, es preciso referir que si bien la autoridad responsable citó una fracción incorrecta del artículo 61 de la Ley de Amparo, lo cierto es que su intención es combatir la falta de agotamiento del principio de definitividad tratándose de actos distintos a los emitidos por autoridades jurisdiccionales, pues precisamente esa es la naturaleza del acuerdo reclamado. Por consiguiente, con fundamento en el artículo 76 de la Ley de Amparo y para atender a la cuestión efectivamente planteada, este juez procede a analizar la causal de improcedencia invocada conforme a la fracción correcta en que se prevé. Sirve de apoyo la jurisprudencia P./J. 49/96 (registro 200066), de rubro:

*"SUPLENCIA DE LA QUEJA Y SUPLENCIA ANTE EL ERROR EN JUICIOS DE AMPARO. DIFERENCIAS."*⁸

⁸ Texto: Estos dos conceptos tienen en común que se apartan del principio de estricto derecho, pero se diferencian en que la suplencia de la queja sólo opera en las situaciones y respecto de los sujetos que señala el artículo 76 bis de la Ley de Amparo, pudiendo llegar el juzgador, válidamente, hasta la integración total del concepto o agravio omiso; en cambio, la suplencia ante el error, prevista en el artículo 79 del mismo ordenamiento, que apareció por primera vez en el artículo 42 de la Ley de Amparo de 1882 y se reitera en los Códigos Federales de Procedimientos Civiles de 1897 y 1908, opera en todos los casos, situaciones y sujetos, incluyendo los que no admiten la suplencia de la queja, debiendo señalarse que esta Suprema Corte interpreta el indicado artículo 79 en el sentido de que su aplicación no se circunscribe a la corrección del error en la cita de los preceptos constitucionales o legales, sino que con mayor amplitud, la suplencia ante el error procede, inclusive, cuando no se cite ningún artículo constitucional o legal, siempre que el recurrente dé los argumentos lógicos jurídicos necesarios o aptos para que el juzgador -como conocedor del derecho que es-, se pronuncie al respecto.



Sentado ello, la causal de improcedencia alegada es **infundada**. Para justificar ese aserto, debe hacerse referencia a la fracción XX, en relación con la diversa XIV, ambas del artículo 61 de la Ley de Amparo, las cuales disponen:

Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

[...]

XX. Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso, con los mismos alcances que los que prevé esta Ley y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta Ley.

No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación, cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución o cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia.

Si en el informe justificado la autoridad responsable señala la fundamentación y motivación del acto reclamado, operará la excepción al principio de definitividad contenida en el párrafo anterior; [...]"

"XIV. [...]

Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la norma general en juicio de amparo. En el primer caso, sólo se entenderá consentida la norma general si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir del día siguiente de aquél al en que surta sus efectos la notificación de la resolución recaída al recurso o medio de defensa, si no existieran medios de defensa ordinarios en contra de dicha resolución, o de la última resolución recaída al medio de defensa ordinario previsto en ley contra la resolución del recurso, aún cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad.

[...]

De la intelección de los preceptos transcritos, se desprende que por regla general el juicio de amparo es improcedente contra actos de autoridades distintas a las jurisdiccionales, respecto de los cuales proceda algún recurso o medio de defensa por virtud del cual dichos actos puedan ser modificados, revocados o nulificados. Asimismo, se desprende que la improcedencia referida tiene las excepciones siguientes:

- Cuando el medio ordinario de defensa no prevea la figura de la suspensión, o bien, previéndola, el acto no sea suspendible con los mismos alcances que establece la Ley de Amparo; o se exijan mayores requisitos que los que la misma contempla para la suspensión definitiva, o por un plazo mayor que el que se establece para el otorgamiento de



la suspensión provisional, independientemente de que el acto sea o no suspendible.

- Cuando el acto carezca de fundamentación.
- Cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución Federal.
- Cuando el recurso o medio de defensa esté previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia, o bien,
- Cuando en el informe justificado la autoridad responsable señale la fundamentación y motivación del acto reclamado.

En estos casos, aun cuando se establezca un medio ordinario de defensa por virtud del cual el acto pueda ser modificado, revocado o nulificado, el interesado se encontrará relevado de promover dichos medios de defensa y podrá acudir directamente a la acción de amparo.

Por otro lado, de la fracción XX transcrita se desprende, en su párrafo tercero, que existen dos supuestos diversos para que a través del primer acto de aplicación el particular pueda impugnar la constitucionalidad de una ley: 1) acudir al juicio de amparo directamente contra ese acto, o 2) interponer previamente ante la potestad común el recurso o medio de defensa por virtud del cual el acto autoritario pueda ser modificado, revocado o nulificado.

Al respecto, la Ley de Amparo prevé un criterio flexible y optativo para impugnar una ley con motivo de su primer acto de aplicación, ya que si bien la regla general es agotar el principio de definitividad en relación con los medios de defensa que las leyes establecen contra ese acto de aplicación, lo cierto es que establece que es optativo para el interesado agotar ese principio de definitividad o acudir directamente al juicio de amparo a cuestionar la constitucionalidad de la ley aplicada, lo que encuentra razón de ser en que sería contrario a los principios de derecho el que se exija a los quejosos someterse a las disposiciones de una ley que podría ser contraria a la Constitución Federal.

En ese sentido, si el particular impugna la inconstitucionalidad de una norma con motivo de su primer acto de aplicación, se actualizará una excepción más al principio de definitividad, toda vez que será optativo agotar el medio ordinario de defensa, o bien, acudir al juicio de amparo, sin que en este último caso el juicio resulte improcedente. Sirven de apoyo los criterios siguientes:

*Tesis aislada 1a.I/97 (registro 199512), de rubro: "AMPARO CONTRA LEYES, CUÁNDO OPERA EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, TRATÁNDOSE DE."*⁹

⁹ Texto: Si conforme a la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo se reclama la inconstitucionalidad de una ley, en virtud de su primer acto de aplicación, es optativo para el interesado el agotar o no los recursos ordinarios procedentes en contra de aquél de manera que si opta por reclamar la inconstitucionalidad de la ley desde luego, no opera el principio de definitividad, el que sólo se actualiza en el caso contrario; luego es inexacto que atento a lo dispuesto en la fracción de referencia, en el primer supuesto siga vigente la observancia del principio de definitividad, sólo en relación con el acto de aplicación, conclusión que además de inadecuada resulta incongruente, pues de sobreseerse en lo que ve a tal acto, necesariamente deberá también sobreseerse respecto de la ley que, por sí sola, no le causa perjuicio al quejoso. Es verdad que los aspectos de legalidad y de constitucionalidad son dos cuestiones distintas, pero ello no significa que en el supuesto de que se reclame la ley por su primer acto de aplicación, pueda analizarse aisladamente la ley y el acto, de manera que el principio de definitividad opere sólo en cuanto a este último, contrariando así el sentido del tercer párrafo de la fracción XII del multicitado artículo 73 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, al desvincular el estudio de la ley de su acto de aplicación concreto.

*Tesis aislada I.6o.C.86 K (registro 175383), de rubro: "AMPARO CONTRA LEYES. CUANDO SE RECLAMA PRINCIPALMENTE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY, NO EXISTE OBLIGACIÓN DE AGOTAR RECURSO ALGUNO."*¹⁰

En el caso concreto, la parte quejosa impugna los artículos 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, y 19 de su Reglamento, con motivo de su primer acto de aplicación, consistente en el acuerdo de cinco de noviembre de dos mil dieciocho, mediante el cual la Directora de Protección y Retorno de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados determinó que la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado de la parte quejosa se presentó de manera extemporánea.

Por consiguiente, contrariamente a las alegaciones de la autoridad responsable, la parte quejosa no estaba obligada a agotar el principio de definitividad para combatir el acuerdo reclamado, toda vez que en el caso impugna normas generales con motivo de su primer acto de aplicación. En consecuencia, en términos del artículo 61, fracción XII, párrafo tercero, de la Ley de Amparo, se actualiza una excepción al principio de definitividad, de modo que la parte quejosa tenía la posibilidad de obviar la interposición de los medios ordinarios de defensa y, en su lugar, acudir directamente al juicio de amparo, sin que éste resulte improcedente.

En razón de lo expuesto, resulta **infundada** la causal de improcedencia alegada por la autoridad responsable.

Una vez analizadas las causales de improcedencia alegadas por la autoridad responsable, este juzgador de distrito no advierte de manera oficiosa la actualización de alguna otra, por lo que se procede al análisis de los conceptos de violación.

Quinto. Estudio de los conceptos de violación.

Primeramente, es preciso señalar que no se transcribirán los conceptos de violación formulados por la parte quejosa, toda vez que no existe disposición legal que imponga tal obligación; lo que tampoco releva a este juzgador de cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad contenidos en los artículos 74 y 75 de la Ley de amparo. Sirven de apoyo los criterios siguientes:

Jurisprudencia P.J. 3/2005 (registro 179367), de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS,

¹⁰ Texto: De acuerdo con el párrafo tercero de la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo, el quejoso en el juicio de garantías puede, a voluntad, contra el primer acto de aplicación de la ley, agotar el recurso que proceda y posteriormente acudir al amparo contra la resolución que en éste se dicte, o bien ejercitar la acción constitucional, pero en ninguno de estos supuestos, si no se agota el recurso establecido por la ley estimada inconstitucional trae como consecuencia la improcedencia del juicio de garantías, dado que si bien es cierto la fracción XIII del artículo y ley invocados establecen su improcedencia cuando existen recursos o medios de defensa dentro del procedimiento judicial que rige el acto reclamado, también lo es que cuando opera la excepción prevista en el comentado tercer párrafo de la fracción XII, que imperativamente preceptúa que si en contra del primer acto de aplicación combatido procede algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado "... será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la ley en juicio de amparo", por consiguiente, antes de acudir a éste, no existe la obligación de agotar recurso alguno cuando se reclama principalmente la inconstitucionalidad de una ley, en virtud de que sería contrario a los principios de derecho el que se exija a los quejosos someterse a las disposiciones de la ley cuya obligatoriedad impugnan, por conceptuarla contraria a la Constitución.



NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.”¹¹

Jurisprudencia I.4o.A. J/83 (registro 164369), de rubro: “CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO INDIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE PREFERIR LOS RELACIONADOS CON EL FONDO DEL ASUNTO A LOS FORMALES, O BIEN, ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO.”¹²

Jurisprudencia 1a. J/7 (10a.) (registro 2006757), de rubro: “VIOLACIONES PROCESALES. ESTÁN SUBORDINADAS AL ESTUDIO DE FONDO CUANDO ÉSTE REDUNDA EN MAYOR BENEFICIO PARA EL QUEJOSO, AUN CUANDO SEAN ADVERTIDAS EN SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE O SE HAGAN VALER VÍA CONCEPTOS DE VIOLACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 189 DE LA LEY DE AMPARO, VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).”¹³

Tesis aislada XVIII.1o.4 K (registro 165855), de rubro: “CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO INDIRECTO. NO BASTA LA MERA AFIRMACIÓN DE QUE UNO DE ELLOS RESULTA FUNDADO PARA OMITIR EL ESTUDIO DE LOS RESTANTES, SINO QUE DEBE ANALIZARSE SI ÉSTE ES EL QUE OTORGA MAYORES BENEFICIOS JURÍDICOS AL QUEJOSO (APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 3/2005).”¹⁴

¹¹ De acuerdo con la técnica para resolver los juicios de amparo directo del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, con independencia de la materia de que se trate, el estudio de los conceptos de violación que determinen su concesión debe atender al principio de mayor beneficio, pudiéndose omitir el de aquellos que, aunque resulten fundados, no mejoren lo ya alcanzado por el quejoso, inclusive los que se refieren a constitucionalidad de leyes. Por tanto, deberá quedar al prudente arbitrio del órgano de control constitucional determinar la preeminencia en el estudio de los conceptos de violación, atendiendo a la consecuencia que para el quejoso tuviera el que se declararan fundados. Con lo anterior se pretende privilegiar el derecho contenido en el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en garantizar a los ciudadanos el acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia, esto es, que en los diversos asuntos sometidos al conocimiento de los tribunales de amparo se diluciden de manera preferente aquellas cuestiones que originen un mayor beneficio jurídico para el gobernado, afectado con un acto de autoridad que al final deberá ser declarado inconstitucional.

¹² La solución sustancial de los conflictos, en concordancia con los principios de congruencia y exhaustividad que rigen las sentencias de amparo, contenidos en los artículos 77 y 78 de la ley de la materia, obliga al juzgador a analizar, en primer lugar, los conceptos de violación que puedan determinar la concesión de la protección federal con un efecto más amplio al que pudiese tener una violación formal. Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido jurisprudencia en el sentido de que el estudio de los conceptos de violación que determinen la concesión del amparo directo debe atender al principio de mayor beneficio (tesis P./J. 3/2005 visible en la página 5, Tomo XXI, correspondiente al mes de febrero de 2005, de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES."). En ese tenor, se estima que en los juicios de amparo indirecto deben analizarse los conceptos de violación relacionados con el fondo del asunto con preferencia a los formales, o bien, estudiarse en primer término los que pudiesen otorgar un mayor beneficio al quejoso.

¹³ Del referido precepto deriva que el órgano jurisdiccional federal, por regla general, estudiará los conceptos de violación atendiendo a su prelación lógica y privilegiando en todo caso el estudio de aquellos que, de resultar fundados, redunden en mayor beneficio para el quejoso. Además, que en todas las materias se privilegiará el análisis de los de fondo por encima de los de procedimiento y forma, a menos que invertir ese orden redunde el efecto destacado. De conformidad con lo apuntado, se colige que si la quejosa formula conceptos de violación encaminados a denunciar, tanto violaciones procesales, como de fondo, o bien, en los casos en que procede la suplencia de la queja el tribunal de amparo advierte la existencia de aquellas que pudiesen ameritar la concesión de la protección constitucional para reponer el procedimiento y, paralelamente, se observa que la quejosa obtendrá un mayor beneficio en un aspecto de fondo; entonces, el estudio de las violaciones procesales en ambos supuestos, ya sea que se hagan valer vía conceptos de violación o se adviertan en suplencia de la queja deficiente, debe subordinarse al de fondo del asunto en tanto en esta temática subyace el mayor beneficio a que alude el numeral citado.

¹⁴ El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia P./J. 3/2005, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXI, febrero de 2005, página 5, de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES." estableció el principio de mayor beneficio en el juicio de amparo directo a fin de privilegiar el derecho contenido en el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en garantizar a los ciudadanos el acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia. Asimismo, por identidad de razón y para cumplir con la congruencia y exhaustividad de las sentencias conforme a los artículos 77 y 78 de la Ley de Amparo, dicho principio debe observarse también en amparo indirecto, dado que en él eventualmente pueden plantearse conceptos de violación de diversa índole, como los formales o de fondo, o bien, varios argumentos de cada una de esas clases, lo cual ameritará la valoración de las consecuencias que pudiese traer la concesión de la protección federal en el caso

Vertical column of seven empty square boxes.

Asimismo, conviene precisar que para que proceda el estudio de los conceptos de violación basta con que en ellos se exprese la causa de pedir, la cual implica, sin incurrir en rigorismos o en fórmulas sacramentales, exponer el por qué se estiman inconstitucionales o ilegales los actos reclamados.

*Sirve de apoyo la jurisprudencia 1a./J. 81/2002 (registro 185425), de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO."*¹⁵

De igual manera, en términos del artículo 79, fracción VII, de la Ley de Amparo, el estudio de los argumentos de la parte quejosa se realizará, en su caso, supliendo la deficiencia de la queja, toda vez que tiene la calidad de solicitante de la condición de refugiado, por lo que debe considerársele perteneciente a un grupo en condiciones de vulnerabilidad, en términos de la tesis aislada I.18o.A.33 A (10a.) (registro 2016949), de rubro:

*"REFUGIADOS. DEBE SUPLIRSE LA QUEJA DEFICIENTE, CONFORME A LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 79 DE LA LEY DE AMPARO, EN FAVOR DE QUIENES RECLAMEN LA NEGATIVA DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA A RECONOCERLES DICHA CONDICIÓN, EN ATENCIÓN A SU SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD."*¹⁶

Esta conclusión ha sido establecida, a su vez, dentro del *Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren personas migrantes y sujetas de protección internacional*¹⁷, emitido por la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la

de que se declararan fundados y así privilegiar aquellos que conlleven a un mayor beneficio jurídico, como sucede cuando se prefiere el análisis de las cuestiones de fondo que pueden tener como resultado destruir totalmente los efectos del acto reclamado o determinar la imposibilidad de que la autoridad responsable dicte uno nuevo, frente al examen de los argumentos relacionados únicamente con violaciones formales. Por tanto, en la sentencia de amparo indirecto no basta la mera afirmación de que un concepto de violación resulta fundado para omitir el estudio de los restantes, sino que debe analizarse si éste es el que otorga mayores beneficios jurídicos al quejoso.

¹⁵ Texto: El hecho de que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya establecido en su jurisprudencia que para que proceda el estudio de los conceptos de violación o de los agravios, basta con que en ellos se exprese la causa de pedir, obedece a la necesidad de precisar que aquéllos no necesariamente deben plantearse a manera de silogismo jurídico, o bien, bajo cierta redacción sacramental, pero ello de manera alguna implica que los quejosos o recurrentes se limiten a realizar meras afirmaciones sin sustento o fundamento, pues es obvio que a ellos corresponde (salvo en los supuestos legales de suplencia de la queja) exponer razonadamente el porqué estiman inconstitucionales o ilegales los actos que reclaman o recurren. Lo anterior se corrobora con el criterio sustentado por este Alto Tribunal en el sentido de que resultan inoperantes aquellos argumentos que no atacan los fundamentos del acto o resolución que con ellos pretende combatirse.

¹⁶ Texto: La Ley de Amparo establece reglas procesales específicas o diferenciadas aplicables a actos que representan una extraordinaria afectación, en función de que se trata de situaciones en las que está de por medio la vida, la libertad, la integridad personal y/o la permanencia en el territorio nacional; derechos humanos altamente preciados que requieren la protección judicial más accesible y amplia que pueda darse. De este tratamiento procesal diferenciado vale desprender, como principio interpretativo, una orientación pro homine intensificada de la propia legislación de amparo ante situaciones de semejante riesgo, a fin de guardar la sistematicidad interior del ordenamiento y permitir que se cumplan sus objetivos últimos, con soluciones que allanen el acceso a la justicia y potencien los deberes procesales del juzgador para que pueda, sin mayores obstáculos, brindar la protección judicial que el caso requiera. Ahora bien, con base en lo anterior y considerando también que la fracción VII del artículo 79 de la Ley de Amparo debe interpretarse a la luz de los objetivos últimos que persigue y no literalmente, procede la suplencia de la queja deficiente, cuando quien acude al amparo es un extranjero que reclama la negativa de la autoridad administrativa a reconocerle su condición de refugiado en el país, precisamente porque se trata de personas que arguyen que su vida, libertad y/o integridad están en peligro en su país de origen, y estas situaciones son a las que la Ley de Amparo ha dado esa especial regulación procesal y que, precisamente, por reunirse en este tipo de casos todos esos riesgos, autorizan interpretar que se trata de personas que están en "clara desventaja social", pues su vulnerabilidad ha sido reconocida por el derecho internacional y el derecho interno, en tanto que salieron de su país de origen, dejando, por lo general, su vida, posesiones, familia y afectos atrás, ante la situación de amenaza de su vida, de la pérdida de su libertad y/o integridad; más aún, en algunas ocasiones no hablan el idioma del país de acogida; difícilmente tienen lazos en éste o un conocimiento amplio de su contexto y menos de su sistema legal, que les permita ejercer mejor sus derechos humanos, como los relativos a pedir refugio, a la protección judicial y a no ser devueltos al país del que han salido por una situación de amenaza.

¹⁷ Visible en la siguiente liga:

file:///C:/Users/diego/Desktop/Protocolo_migrantes_REVDIC2015.pdf



Nación; documento en el que se ha establecido que los refugiados se encuentran en una situación de vulnerabilidad que requieren de la actuación reforzada de los operadores jurídicos, para hacer efectivos sus derechos y garantías.

Sentado lo anterior, en la demanda de amparo la parte quejosa hizo valer, en síntesis, los siguientes conceptos de violación:

- 1) Los artículos 18 de la Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y 19 de su Reglamento violan el derecho a ser reconocido con la calidad de refugiado, consagrado en el artículo 11, párrafo segundo, de la Constitución General. Lo anterior, porque establecen que el reconocimiento de esa calidad debe pedirse dentro de los treinta días hábiles siguientes a que el extranjero ingresó a territorio nacional, con lo que se limita injustificada e irrazonablemente el derecho humano en cuestión, al prever un límite temporal que no tienen sustento ni fundamento constitucional.

Si bien el artículo 11 constitucional establece que la ley regulará la procedencia y excepciones del reconocimiento de refugiados, lo cierto es que el propio artículo constitucional señala que ese reconocimiento debe hacerse de conformidad con los tratados internacionales en materia de refugio. Así, la interpretación de los tratados internacionales refiere que una persona es refugiada tan pronto reúna los requisitos establecidos en dichos instrumentos, por lo que la calidad de refugiado es una situación de hecho que no depende de su reconocimiento por parte del Estado. A partir de lo anterior, no hay razón para establecer un plazo para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, ya que esa calidad es preexistente a su reconocimiento por parte de la autoridad.

Los organismos internacionales en materia de refugio han establecido que el reconocimiento de la condición de refugiado debe hacerse a través de procedimientos “justos y eficientes”, criterios que no cumplen las normas reclamadas, ya que limitan injustificadamente el derecho a ser reconocido con esa calidad, al establecer el deber de solicitarlo dentro de un plazo determinado.

A partir de ello, los preceptos reclamados son inconstitucionales, toda vez que no obstante que una persona reúna los requisitos para tener la calidad de refugiado, lo cierto es que limitan el reconocimiento de esa condición al prever un plazo para presentar la solicitud correspondiente, lo que de suyo resulta violatorio de las garantías del debido proceso reconocidas en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que ante el incumplimiento del plazo reclamado, se priva de la calidad de refugiado, sin realizar un análisis adecuado sobre la necesidad imperiosa de otorgar la protección humanitaria.

- 2) El acuerdo emitido por la Directora de Protección y Retorno de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados viola el principio de no devolución que se deriva del artículo 11, segundo párrafo, constitucional, toda vez que niega la entrada de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado de la parte quejosa, al considerar que no se presentó dentro del plazo previsto en las normas reclamadas, aspecto que genera que la parte quejosa se coloque en una situación potencial de devolución o deportación, sin tomar en cuenta los riesgos que ello representa ante su vida, integridad y/o libertad.

Al respecto, los estándares internacionales establecen que la devolución o expulsión de un solicitante de refugio no puede llevarse a cabo sin antes substanciar un procedimiento individualizado, en el que se ponderen los riesgos que existen en caso de devolución. Sin embargo, genera un riesgo de devolución de la parte quejosa, sin valorar el peligro y riesgos que ello representaría.

- 3) Las autoridades migratorias responsables violan en perjuicio del artículo el derecho de acceso a la información, reconocido en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, toda vez que cuando la parte quejosa ingresó a territorio nacional por los puntos de flujo internacional de personas, de ningún modo le informaron sobre los derechos que le asisten para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, ni mucho menos el plazo dentro del cual debía solicitarlo, así como la autoridad competente para ello.

Por tanto, dichas omisiones violan la obligación de las autoridades migratorias de poner en conocimiento de los potenciales solicitantes de refugio sobre los derechos y procedimientos que deben llevar a cabo, lo cual se establece en el artículo 19 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo; 16 fracción I, de su Reglamento y 13 de la Ley de Migración; aspecto que generó que la parte quejosa no promoviera la solicitud respectiva dentro del plazo de treinta días hábiles siguientes a que ingresara a territorio nacional, habida cuenta que por la condición de vulnerabilidad de los refugiados, en su mayoría desconocen la legislación mexicana y los plazos legales.

- 4) El acuerdo emitido por la Directora de Protección y Retorno de la Comisión de Mexicana de Ayuda a Refugiados viola las garantías del debido proceso, previstas en los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, así como 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Lo anterior, porque dicha autoridad negó la admisión de la solicitud de reconocimiento de la calidad de refugiado, sin tomar en consideración que la parte quejosa tenía una imposibilidad material para presentar la solicitud de manera oportuna, toda vez que las razones expuestas ante dicha



autoridad demuestran que se encontraba en un estado de vulnerabilidad que le impedía conocer las leyes mexicanas, con lo que se demuestra el desconocimiento del medio, de la cultura y de las costumbres locales del país de destino, así como las dificultades de acceso y ejercicio de sus derechos.

- 5) Los actos reclamados violan el principio de acceso a la justicia y las garantías mínimas del debido proceso, reconocidos en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución General y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, debido a que si bien los tratados internacionales en materia de refugio no garantizan que los solicitantes deban ser reconocidos con tal calidad en el país de destino, lo cierto es que sí aseguran que su solicitud será tramitada bajo las garantías mínimas del debido proceso y que la situación del solicitante será analizada para emitir una decisión fundada y motivada, lo cual incumplió la autoridad responsable, ya que negó el trámite de la solicitud de la parte quejosa bajo la consideración de que no demostró su imposibilidad material para presentar la solicitud de manera oportuna.

Por cuestión de método, la parte considerativa de esta sentencia se dividirá en los apartados siguientes: 1) Contenido y alcances del artículo 11, párrafo segundo, constitucional; 2) El refugio en el sistema universal de derechos humanos; 3) El refugio en el sistema interamericana de derechos humanos; 4) Análisis de las normas reclamadas; 5) Análisis de las omisiones atribuidas a las autoridades migratorias.

1) Contenido y alcances del artículo 11, párrafo segundo, constitucional

A efecto de centrar el objeto de análisis de esta sentencia, es importante tener presente la diferencia lexicológica que existe entre el asilo político y el refugio, toda vez que el estudio de los conceptos de violación involucra exclusivamente la última figura en cuestión.

Al respecto, dentro del derecho internacional público se ha concebido que la figura del asilo recoge la totalidad de las instituciones relacionadas con la protección internacional que se otorga a las personas que se ven forzadas a huir de su país de origen o de residencia. Por tanto, no debe afirmarse que el asilo se circunscribe exclusivamente al asilo político, ya que se trata de una figura que puede manifestarse a través de distintas modalidades, incluido el refugio.

A partir de esa premisa, para tener claro los conceptos es necesario señalar que el asilo político es la protección que ofrece un Estado a una persona que no es su nacional, cuando su vida, integridad personal, seguridad y/o libertad se encuentran o podrían encontrarse en peligro, con motivo de persecución por delitos políticos

o conexos. Asimismo, el asilo político puede clasificarse en atención al lugar en el que se otorga en:

a) Asilo territorial: consistente en la protección que un Estado brinda en su territorio a personas que no son sus nacionales y que están siendo perseguidas por motivos o delitos políticos o conexos.

b) Asilo diplomático: consistente en la protección que un Estado brinda en sus legaciones, embajadas, navíos de guerra, aeronaves militares o campamentos, a las personas que no son nacionales y que están siendo perseguidas por motivos o delitos políticos o conexos.

En cambio, el asilo derivado del estatuto de refugiado consiste en la protección que un Estado otorga a una persona que no es su nacional, cuando tenga fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, nacionalidad, religión, pertenencia a determinado grupo social, género o por cualquier motivo que ponga en peligro su vida, seguridad, libertad o integridad personal.

Establecida la anterior distinción, se reitera que el estudio de esta sentencia se centra exclusivamente en la condición de refugiado. Al respecto, el artículo 11, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe lo siguiente:

“Art. 11.– Toda persona tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones.”

El precepto constitucional transcrito, en la cuestión destacada, reconoce el derecho de toda persona a buscar y recibir asilo. Asimismo, establece que el reconocimiento de la condición de refugiado se realizará de conformidad con los tratados internacionales y en cumplimiento a las leyes que regulen sus procedencias y excepciones.

La redacción de dicho precepto constitucional deriva de una reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el quince de agosto de dos mil dieciséis, la cual tuvo por objeto, precisamente, esclarecer la naturaleza del refugio y ajustarla a los estándares y disposiciones internacionales. La razón fundamental de la reforma –



según lo expresado en los trabajos legislativos– respondió a las siguientes circunstancias:

- El texto anterior del artículo 11 constitucional no es acorde con el derecho a solicitar y recibir asilo y el eventual reconocimiento de la condición de refugiado, toda vez que en los términos redactados circunscribe indebidamente el asilo a “motivos de orden político”, soslayando que también puede derivar del reconocimiento de la condición de refugiado.
- Conforme a la legislación internacional, la condición de refugiado es una circunstancia de hecho que se genera por las condiciones sociales particulares de la persona que solicita su reconocimiento. Es decir, no se trata de una potestad del Estado de “otorgar refugio”, sino que la calidad de refugiado, precisamente, la dan las circunstancias particulares, por lo que el Estado debe limitarse a reconocer esa condición.
- Si bien México ha sido referente en materia de reconocimiento de la condición de refugiado como “país de refugio”, es preciso adecuar el actual texto constitucional con la finalidad de que se prevea de manera correcta el derecho a buscar y recibir asilo, con el consecuente reconocimiento de la condición de refugiado.

A partir de las consideraciones anteriores, el actual párrafo segundo del artículo 11 constitucional se redactó en los siguientes términos:

“...Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político, se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La ley regulará sus procedencias y excepciones.”

De esta manera, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como derecho humano el reconocimiento de la calidad de refugiado. Esto implica el Estado mexicano, dentro de las obligaciones previstas en el artículo 1 constitucional, tiene el deber de promover, respetar, proteger y garantizar los contenidos específicos de ese derecho en favor de las personas que tengan la calidad de refugiados.

En ese sentido, para conocer el alcance del derecho humano aludido, resulta pertinente señalar que el artículo 11 constitucional hace una remisión directa y expresa a los tratados internacionales. Esto revela la voluntad del poder reformador de que la sustancia de ese derecho no debe buscarse solamente en el texto expreso de la norma que lo prevé, sino que su protección debe robustecerse con el material existente en el ámbito internacional de los derechos humanos.



Asimismo, este asomo a los tratados internacionales no sólo deriva de la remisión expresa que hace el artículo 11 constitucional, ya que –con independencia de ello– es criterio reiterado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que para determinar el contenido y alcance de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, debe acudirse a ambas fuentes, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de las personas.

Sirven de apoyo los siguientes criterios:

*Jurisprudencia 1a./J. 29/2015 (10a.) (registro 2008935), de rubro: "DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS TANTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMO EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. PARA DETERMINAR SU CONTENIDO Y ALCANCE DEBE ACUDIRSE A AMBAS FUENTES, FAVORECIENDO A LAS PERSONAS LA PROTECCIÓN MÁS AMPLIA."*¹⁸

*Tesis aislada 1a. CXCVI/2013 (10a.) (registro 2003847), de rubro: "DERECHOS HUMANOS. LOS TRATADOS INTERNACIONALES VINCULADOS CON ÉSTOS SON DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA PARA TODAS LAS AUTORIDADES DEL PAÍS, PREVIAMENTE A LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011."*¹⁹

*Tesis aislada 1a. CDV/2014 (10a.) (registro 2007981), de rubro: "DERECHOS HUMANOS. SU CONTENIDO NO SE LIMITA AL TEXTO EXPRESO DE LA NORMA QUE LO PREVÉ, SINO QUE SE EXTIENDE A LA INTERPRETACIÓN QUE LOS ÓRGANOS AUTORIZADOS HAGAN AL RESPECTO."*²⁰

¹⁸ Texto: Acorde con lo sostenido por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.),* las normas de derechos humanos contenidas en los tratados internacionales y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se relacionan entre sí en términos jerárquicos, ya que se integran al catálogo de derechos que funciona como un parámetro de regularidad constitucional. Por tanto, cuando un derecho humano esté reconocido tanto en la Constitución Federal, como en los tratados internacionales, debe acudirse a ambas fuentes para determinar su contenido y alcance, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia; en el entendido de que cuando exista en la Constitución una restricción expresa al ejercicio de un derecho humano, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional.

¹⁹ Texto: En el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos los Estados, históricamente, son los principales responsables de velar por que los derechos humanos de los ciudadanos sujetos a su soberanía sean respetados cabalmente en su espacio territorial, de donde se infiere la fórmula tradicional de que el ámbito internacional de protección tiene solamente una función "complementaria". Esto es, la efectividad de un convenio internacional radica en que los propios Estados parte actúen de buena fe y que, voluntariamente, acepten cumplir los compromisos adquiridos frente a la comunidad internacional, en el caso concreto, los relativos a la protección y/o defensa de los derechos humanos de sus gobernados. Esta afirmación se conoce con el aforismo *pacta sunt servanda* -locución latina que se traduce como "lo pactado obliga"-, que expresa que toda convención debe cumplirse fielmente por las partes de acuerdo con lo estipulado y en términos del artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Ahora bien, de la interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 4o. de la Ley sobre la Celebración de Tratados, se advierte que tanto la Constitución como los referidos tratados internacionales son normas de la unidad del Estado Federal cuya observancia es obligatoria para todas las autoridades, por lo que resulta lógico y jurídico que dichos instrumentos internacionales, suscritos y ratificados por nuestro país, con énfasis prioritario para aquellos vinculados con derechos humanos, como lo es la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), sean de observancia obligatoria para todas las autoridades del país, previamente a la reforma constitucional de 10 de junio de 2011. Sobre el particular, destaca que la razón por la cual se modificó nuestro marco constitucional en junio de 2011, no fue para tornar "exigibles" a cargo de nuestras autoridades estatales la observancia de los derechos humanos previstos en los tratados internacionales, toda vez que, se reitera, dicha obligación ya se encontraba expresamente prevista tanto a nivel constitucional (artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), como a nivel jurisprudencial; así, como esta Primera Sala ha sustentado en diversos precedentes, dicha reforma, entre otros objetivos, tuvo la inherente finalidad de fortalecer el compromiso del Estado mexicano respecto a la observancia, respeto, promoción y prevención en materia de derechos humanos, así como de ampliar y facilitar su justiciaabilidad en cada caso concreto, a través del denominado sistema de control convencional.

²⁰ Texto: La interpretación del contenido de los derechos humanos debe ir a la par de la evolución de los tiempos y las condiciones actuales de vida, pues los textos que reconocen dichos derechos son "instrumentos permanentes" a decir de esta Suprema Corte de Justicia, o "instrumentos vivos" de acuerdo con la jurisprudencia interamericana. Dicho de otra manera, el contenido de los derechos humanos no se limita al texto expreso de la norma donde se reconoce dicho derecho, sino que se va robusteciendo con la interpretación evolutiva o progresiva que hagan tanto los tribunales constitucionales nacionales, como intérpretes últimos de sus normas fundamentales, así como con la



Por consiguiente, por disposición expresa del artículo 11 constitucional y atento al criterio del Alto Tribunal, este juzgador se debe realizar un examen de los tratados internacionales en materia de refugio, a efecto de delimitar el contenido y alcance de ese derecho.

2) El refugio dentro del sistema universal de derechos humanos

La doctrina del derecho internacional público es coincidente al señalar que la institución de refugio cobró especial importancia a nivel global a raíz de los acontecimientos de la Segunda Guerra Mundial, toda vez que este evento histórico generó que distintos grupos de personas se vieran obligadas a desplazarse a un país distinto para buscar la protección y seguridad que no podían obtener en su país de origen o de residencia.

El primer referente sobre este tema es la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en la Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948²¹. El artículo 14 de dicha Declaración dispone:

Artículo 14.

- 1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.*
- 2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.*

De acuerdo con dicho artículo, toda persona tiene derecho a buscar asilo y disfrutar de él en caso de persecución. Al respecto, la Asamblea General de las Naciones Unidas –en la Resolución 2313 (XXII) – estableció que ese derecho cubre también la protección derivada del estatuto de refugiado. Por ende, señaló que en estos casos los Estados deben observar los siguientes principios:

interpretación que hagan los organismos internacionales, intérpretes autorizados en relación con tratados específicos, en una relación dialéctica.

²¹ Cabe señalar que si bien la Primera Sala del Alto Tribunal ha sostenido que la Declaración Universal de los Derechos Humanos no puede servir de parámetro para determinar la validez de las normas del orden jurídico mexicano, al no constituir un tratado internacional, también ha señalado que una norma internacional de derechos humanos vinculante para el Estado mexicano puede ser interpretada a la luz de los principios de esa Declaración, por lo que puede ser invocada por los tribunales para interpretar los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales. Sirve de apoyo la tesis aislada 1a. CCXVI/2014 (10ª) (registro 2006533): “DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. SUS DISPOSICIONES, INVOCADAS AISLADAMENTE, NO PUEDEN SERVIR DE PARÁMETRO PARA DETERMINAR LA VALIDEZ DE LAS NORMAS DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO, AL NO CONSTITUIR UN TRATADO INTERNACIONAL CELEBRADO POR EL EJECUTIVO FEDERAL Y APROBADO POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 1a. CXCVI/2013 (10a.),¹ sostuvo que de la interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 4o. de la Ley sobre la Celebración de Tratados, se advierte que son de observancia obligatoria para todas las autoridades del país los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales, suscritos y ratificados por nuestro país, al ser normas de la unidad del Estado Federal. De ahí que, no obstante la importancia histórica y política de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, y de que sus principios han sido fuente de inspiración e incorporados a tratados universales y regionales para la protección de los derechos humanos, se concluye que sus disposiciones, invocadas aisladamente, no pueden servir de parámetro para determinar la validez de las normas del orden jurídico mexicano, al no constituir un tratado internacional celebrado por el Ejecutivo Federal y aprobado por el Senado de la República en términos de los artículos 89, fracción X, y 76, fracción I, de la Constitución Federal; lo anterior, sin perjuicio de que una norma internacional de derechos humanos vinculante para el Estado Mexicano pueda ser interpretada a la luz de los principios de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, esto es, los principios consagrados en ésta pueden ser invocados por los tribunales para interpretar los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales incorporados a nuestro sistema jurídico.”



- El asilo concedido por un Estado en ejercicio de su soberanía debe ser respetado por todos los demás Estados.
- Los refugiados no pueden ser objeto de negativa de admisión en fronteras, de expulsión o devolución obligatoria a cualquier Estado en donde pueda ser objeto de persecución, salvo razones de seguridad nacional –principio de *non refoulement*–.

Particularmente, en el ámbito universal de los derechos humanos la materia de refugio se encuentra regulada por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, suscrita en 1951 en Ginebra, Suiza –complementada a través del Protocolo de Nueva York de 1967–²². Conforme a dicha Convención la calidad de refugiado aplica a toda persona²³:

- Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados; y,
- Que como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

Si bien la Convención de 1951 establecía un límite temporal y geográfico para tener la calidad de refugiado, lo cierto es que a través de su Protocolo de 1967²⁴ se eliminó dicha limitación y se amplió la protección a cualquier persona que:

²² Dicha Convención fue aprobada por la Cámara de Senadores el diecisiete de abril de dos mil, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el uno de junio del propio año, el cual fue promulgado por el Ejecutivo Federal el doce de junio de dos mil.

²³ DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1

DEFINICION DEL TERMINO "REFUGIADO"

A. A los efectos de la presente Convención, el término "refugiado" se aplicará a toda persona:

1) Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las Convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados;

Las decisiones denegatorias adoptadas por la Organización Internacional de Refugiados durante el período de sus actividades no impedirán que se reconozca la condición de refugiado a personas que reúnan las condiciones establecidas en el párrafo 2 de la presente sección;

2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1o. de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

En los casos de personas que tengan más de una nacionalidad se entenderá que la expresión "del país de su nacionalidad" se refiere a cualquiera de los países cuya nacionalidad posean, y no se considerará carente de la protección del país de su nacionalidad a la persona que, sin razón válida derivada de un fundado temor, no se haya acogido a la protección de uno de los países cuya nacionalidad posea.

²⁴ Artículo I



- 1) Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas;
- 2) Se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o bien,
- 3) Careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

Los requisitos anteriores han sido materia de una amplia interpretación por parte de los organismos internacionales autorizados para realizar esa tarea. Sobre el particular, la Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados²⁵, al emitir el *Manual y Directrices sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado*²⁶ estableció que el reconocimiento de la calidad de refugiado debe realizarse a través de un procedimiento idóneo que evalúe el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Convención de 1951 y su Protocolo; para lo cual precisó que los Estados deben verificar los siguientes requisitos:

a) **Fundados temores de persecución:** a efecto de reconocer la calidad de refugiado, los Estados deben evaluar elementos subjetivos y objetivos del caso, para lo cual deberán hacer una apreciación de la personalidad del solicitante, de sus declaraciones, de sus antecedentes personales y familiares, así como de su pertenencia a determinado grupo y, en general, ponderar cualquier información que pueda servir como parámetro para poner de manifiesto su temor de volver al país de origen. De igual manera, deben evaluar las situaciones objetivas, tales como las circunstancias que predominan en el país de origen del solicitante, como son guerras, disturbios, conflictos armados, entre otros.²⁷

b) **Fuera del país de su nacionalidad:** sobre este requisito se ha dicho que se trata de un elemento indispensable para conceder la protección internacional, toda vez que es un presupuesto que el solicitante del refugio se encuentre dentro de la jurisdicción del Estado que otorga la tutela.²⁸

DISPOSICIONES GENERALES

1. Los Estados Partes en el presente Protocolo se obligan a aplicar los artículos 2 a 34 inclusive de la Convención a los refugiados que por el presente se definen.

2. A los efectos del presente Protocolo y salvo en lo que respecta a la aplicación del párrafo 3 de este artículo, el término "refugiado" denotará toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1o. de enero de 1951 y..." y las palabras "...a consecuencia de tales acontecimientos", que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1.

²⁵ Mediante Convenio publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de abril de mil novecientos ochenta y tres, el Estado mexicano reconoció la personalidad jurídica de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la cual se autodenomina como la Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados.

²⁶ Ginebra, Diciembre de 2011, Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados.

²⁷ *Manual y Directrices sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado, Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados, página 12.*

²⁸ *Ibidem*, página 20.



c) **No quiera o no pueda acogerse a la protección de su país:** sobre este requisito, se ha señalado que esto puede acontecer por dos hipótesis: **1)** ya sea porque el Estado de origen está imposibilitado para otorgar dicha protección por situaciones que acontecen en su territorio; o bien **2)** porque el Estado niega expresamente esa protección al solicitante.²⁹

En ese entendido, la Agencia ha sostenido que una vez cumplidos los requisitos de la Convención de 1951 y su Protocolo, una persona debe calificarse como refugiada y, por ende, el Estado de acogida debe proceder al reconocimiento de esa calidad y otorgar la protección humanitaria. Al respecto, el referido órgano internacional ha hecho hincapié en que la condición de refugiado se adquiere tan pronto se reúnan los requisitos de la Convención y su Protocolo, señalando que la condición de refugiado es una situación de hecho, cuyo reconocimiento sólo es un acto declarativo y no constitutivo. Lo anterior, al tenor siguiente:

“De acuerdo con la Convención de 1951, una persona es un refugiado tan pronto como reúne los requisitos enunciados en la definición, lo que necesariamente ocurre antes de que se determine formalmente su condición de refugiado. Así pues, el reconocimiento de la condición de refugiado de una persona no tiene carácter constitutivo, sino declarativo. No adquiere la condición de refugiado en virtud del reconocimiento, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiado.”³⁰

De igual manera, es preciso referir que la Agencia ha sostenido que los procedimientos para el reconocimiento de la condición de refugiado deben observar, cuando menos, los lineamientos siguientes:

“a) El solicitante debe:

- i) Decir la verdad y ayudar en todo lo posible al examinador a determinar los hechos del caso;*
- ii) Esforzarse por aportar en apoyo de sus declaraciones todos los elementos de prueba disponibles y dar una explicación satisfactoria en los casos de falta de pruebas. Cuando sea necesario, debe esforzarse por obtener medios de prueba complementarios;*
- iii) Proporcionar toda la información pertinente acerca de sí mismo y la experiencia por la que ha pasado, con todos los detalles que sean necesarios para que el examinador pueda determinar los hechos pertinentes. Se le debe pedir que proporcione una explicación coherente de todas las razones aducidas en apoyo de su solicitud de que se le reconozca la condición de refugiado y que conteste todas las preguntas que se le hagan.*

b) El examinador debe:

- i) procurar que el solicitante exponga su caso con la mayor amplitud posible y con todas las pruebas de que disponga;*
- ii) Formarse un juicio acerca del crédito que merezca el solicitante y evaluar las pruebas (si es necesario, concediendo al solicitante el beneficio de la duda), con objeto de determinar los elementos objetivos y subjetivos del caso;*

²⁹ Ibídem, página 22.

³⁰ Ibídem, página 10.



iii) *Contrastar esos elementos con los criterios pertinentes de la Convención de 1951 a fin de llegar a una conclusión correcta respecto de la condición de refugiado del solicitante.*³¹

De esta manera, del análisis integral de la Convención de 1951 y su Protocolo, los refugiados gozan de los siguientes derechos en el Estado de destino:

- **Prohibición de expulsión y de devolución (“refoulement”):** garantiza la prohibición de los Estados de poner a un refugiado, por expulsión o devolución, en las fronteras de los territorios donde su vida y/o libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, opiniones u otra causa, salvo que el refugiado sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país, o bien, que haya sido objeto de una condena definitiva por delitos graves (Artículos 32 y 33).
- **Situación migratoria irregular:** garantiza a los refugiados la no imposición de sanciones penales por causa de su entrada o presencia ilegales (Artículo 31).
- **Documentos de identidad y viaje y libertad de circulación:** asegura el derecho de los refugiados a obtener documentos de identidad cuando no posean un documento válido, así como para poder trasladarse fuera del territorio del Estado de acogida (Artículos 27 y 28).
- **Naturalización:** impone a los Estados el deber de facilitar en todo lo posible para la asimilación y la naturalización de los refugiados, procurando acelerar los trámites de naturalización y reducir en todo lo posible derechos y gastos de tales trámites.
- **No discriminación:** consiste en la prohibición de los Estados de discriminar a los refugiados por motivos de raza, religión o país de origen (Artículo 3).
- **Libertad de religión:** consiste en la libertad de practicar la religión que prefieran y la libertad de instrucción religiosa a sus hijos (Artículo 4).
- **Acceso a tribunales:** garantiza el libre acceso de los refugiados a los tribunales de justicia en las mismas condiciones que los nacionales (Artículo 16).
- **Libertad de circulación:** garantiza el derecho a escoger el lugar de residencia y a viajar libremente por el territorio del Estado de destino, siempre que observen los reglamentos aplicables y en las mismas circunstancias de los extranjeros en general (Artículo 26).
- **Derecho de propiedad:** asegura a los refugiados el trato más favorable y en condiciones de igualdad respecto de los demás extranjeros para adquirir bienes muebles e inmuebles y celebrar contratos (Artículo 13).
- **Vivienda:** garantiza a los refugiados la posibilidad de obtener un trato favorable en materia de vivienda, en las mismas

³¹ *Ibidem*, página 42.



condiciones que los nacionales y los extranjeros que residan en el país de que se trate (Artículo 21).

- **Derecho de asociación:** Permite a los refugiados asociarse en los ámbitos no políticos ni lucrativos y bajo las mismas circunstancias que los nacionales (Artículo 15).
- **Educación Pública:** garantiza a los refugiados obtener el mismo trato que los nacionales en lo que respecta a la enseñanza elemental; así como el mismo trato que a los demás extranjeros en cuanto al acceso a los estudios, el reconocimiento de certificados de estudios en el extranjero, exención de derechos y cargas, así como la concesión de becas (Artículos 22 y 23).
- **Actividades lucrativas:** asegura el trato más favorable para obtener un empleo remunerado o para realizar trabajos por cuenta propia en la agricultura, la industria, la artesanía y el comercio, bajo las mismas condiciones que los extranjeros que residan en el país de que se trate (Artículos 17, 18 y 19); y,
- **Seguridad Social:** garantiza la obtención del mismo trato que los nacionales en lo relativo a la remuneración, horas de trabajo, horas extraordinarias de trabajo, primas, beneficios de contratos colectivos de trabajo, seguridad social, invalidez, maternidad, desempleo, enfermedades, indemnización por muerte del refugiado a resultas de accidentes de trabajo, entre otros (Artículo 24).

A manera de corolario, se observa que en el ámbito internacional de derechos humanos existe una regulación amplia del estatus jurídico de los refugiados, la cual informa la protección que el Estado mexicano debe promover, respetar, proteger y garantizar en favor de las personas que tengan esa calidad, independientemente de su situación migratoria, atento al imperativo del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dentro de dichos principios internacionales, se observa que la Convención de 1951 y su Protocolo consignan el derecho de las personas a obtener el reconocimiento de la calidad de refugiado tan pronto encuadren dentro de las definiciones establecidas en los propios tratados internacionales; hecho lo cual, de acuerdo con las interpretaciones de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Estado tienen un doble deber, consistente **1)** en reconocer mediante un acto declarativo el estatus jurídico de refugiado y **2)** cumplir con los deberes positivos y negativos que garantizan la eficacia de los derechos inherentes a la calidad de refugiado, como lo son el principio de no devolución, la prohibición de expulsión o rechazo en fronteras, el otorgamiento de documentos de identidad y viaje, así como la salvaguarda de los derechos que se tienen por el hecho de ser persona -vida, libertad, propiedad privada, trabajo, entre otros-.

3) El refugio dentro del ámbito interamericano de derechos humanos

En el sector regional de derechos humanos el primer referente de la figura de refugio es la Declaración Americana de los Derechos y



Deberes del Hombre, aprobada en 1948 durante la Novena Conferencia Internacional Americana en Bogotá, Colombia. El artículo 27 de dicha Declaración prescribe:

“Artículo 27 – Derecho de asilo. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales.”

Conforme al precepto transcrito, toda persona tiene derecho a buscar asilo en caso de persecución, siempre que ésta no responda a delitos de derecho común, atento a la legislación de cada Estado.

De modo particular, en noviembre de 1984 los Estados americanos arribaron a un consenso y celebraron la Declaración de Cartagena sobre Refugiados; instrumento que merece especial mención y análisis, en virtud de que -a diferencia del sistema universal-tuvo por objeto ampliar la definición de refugiado. Al respecto, el postulado tercero de dicha Declaración prescribe lo siguiente:

Tercera. Reiterar que, en vista de la experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana, se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente de la Convención de la OUA (artículo 1, párrafo 2) y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Conforme a lo anterior, la Declaración de Cartagena tuvo el mérito de ampliar el ámbito de validez del espectro de protección de los refugiados. De este modo, en el sistema interamericano la calidad de refugiado no sólo se adquiere por tener fundados temores de persecución al pertenecer a determinado grupo, ya que la declaración deja atrás esos motivos y centra su atención en otros móviles que obligan a las personas a abandonar su país de origen, como son la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva a derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado el orden público.

En otro orden, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en San José de Costa Rica en 1969³², también tutela el derecho al refugio en su artículo 22, el cual dispone:

“Artículo 22. Derecho de Circulación y de Residencia

[...]

³² Suscrita por el Estado mexicano, Diario Oficial de la Federación de siete de mayo de mil novecientos ochenta y uno.



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

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

[...]"

Conforme al precepto transcrito toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo en caso de persecución por delitos políticos o conexos. Asimismo, se consigna la obligación de los Estados signatarios de no expulsar o devolver a un extranjero al lugar donde su derecho a la vida o libertad personal estén en riesgo, con motivo de su pertenencia a determinado grupo, condición social u opiniones políticas.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva 25/18, estableció que si bien el artículo 22 transcrito hace referencia a la persecución de una persona por motivos políticos, lo cierto ese artículo cubre la totalidad de las modalidades que se pueden presentar de asilo. Por tanto, refirió que la Convención tutela la condición de los refugiados, toda vez que su teleología obedece a la protección que debe otorgarse cuando las personas se ven forzadas a huir de su país de nacionalidad o de residencia, con independencia de que sea o no por motivos de índole política.

Sobre este punto, en la opinión de referencia la Corte señaló:

“... el derecho a ‘buscar y recibir asilo’, en el marco del sistema interamericano, se encuentra configurado como un derecho humano individual a buscar y recibir protección internacional en territorio extranjero, incluyendo con esta expresión el estatuto de refugiado según los instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas o las correspondientes leyes nacionales, y el asilo conforme a las diversas convenciones interamericanas sobre la materia. Además, atendiendo al desarrollo progresivo del derecho internacional, la Corte ha considerado que las obligaciones derivadas del derecho a buscar y recibir asilo resultan operativas respecto de aquellas personas que reúnan los componentes de la definición ampliada de la Declaración de Cartagena [sobre Refugiados].”³³

De igual manera, al resolver el caso *Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos tuvo oportunidad de sentar las directrices que los Estados deben observar en el diseño e implementación de los procedimientos de reconocimiento de la calidad de refugiado. Al respecto, la Corte indicó que cualquier procedimiento de naturaleza migratoria que pueda afectar los derechos de las personas extranjeras, debe cumplir las

³³ Opinión consultiva PC-25/18 de 30 de mayo de 2018, solicitada por la República del Ecuador, página 45, párrafo 131.



garantías mínimas del debido proceso, reconocidas en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Esta premisa fue sentada por la propia Corte desde el caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, en el cual señaló 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.³⁴

En ese tenor, en el primer precedente mencionado la Corte estableció que la condición de refugiado es una calidad de hecho que surge con anterioridad a su reconocimiento. A partir de ello, señaló que los Estados deben implementar procedimientos previsibles, justos y eficaces en los que se tome en cuenta lo siguiente:

- La determinación sobre la suerte de los refugiados debe llevarse a cabo a través de un análisis adecuado e individualizado de la petición, sobre todo porque una decisión errónea o desfavorable podría derivar en una afectación grave a la vida, libertad o seguridad del solicitante.
- El procedimiento de reconocimiento debe desenvolverse a través de una correcta evaluación de las condiciones del solicitante y del riesgo que podría sufrir en caso de devolución. Por ende, las autoridades pueden realizar entrevistas personales para tomar una decisión adecuada y objetiva.
- El solicitante de refugio debe recibir la orientación necesaria en cuanto al procedimiento que ha de seguirse, a través de un procedimiento establecido para ello, de carácter judicial o administrativo, y por conducto de una autoridad claramente identificada.
- El diseño normativo del procedimiento para reconocer a los refugiados -sea de índole judicial o administrativo-, debe ser respetuoso de las garantías del debido proceso legal establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Las decisiones de la autoridad competente deben estar debidamente fundamentadas, contemplando la posibilidad de ser revisadas a través de medios de impugnación.

A partir de los elementos anteriores, se observa que en el ámbito interamericano el derecho a solicitar refugio es un derecho humano reconocido en los tratados internacionales. Asimismo, a diferencia de lo que sucede en sede universal, en este ámbito la calidad de refugiado se hace extensiva a los acontecimientos de violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva a derechos

³⁴ Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, 22 de febrero de 2001, Corte Interamericana de Derechos Humanos, párrafo 124.

humanos u otras circunstancias que hayan perturbado el orden público y que provocan que una persona se vea forzada a huir de su país de origen para buscar seguridad y protección en un país distinto.

De este modo, el compromiso del Estado mexicano, conforme a los tratados internacionales del ámbito regional, es respetar la no devolución o rechazo en fronteras de las personas solicitantes de refugio y reconocer esa calidad para así otorgar la protección humanitaria que merecen.

Adicionalmente, se observa que en el ámbito interamericano existen directrices que los legisladores locales deben observar para garantizar que el reconocimiento de la calidad de refugiado se haga a través de procedimientos justos y eficientes, tomando en cuenta que la condición de refugiado es una situación de hecho que necesariamente es preexistente a su reconocimiento formal por parte de los Estados.

3) Regularidad constitucional de los artículos 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y 19 de su Reglamento.

Los preceptos reclamados en este juicio prescriben lo siguiente:

Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político

Artículo 18. El extranjero que solicite ser reconocido como refugiado deberá presentar por escrito su solicitud ante la Secretaría dentro del término de 30 días hábiles contados a partir del día hábil siguiente al que haya ingresado al país o, en su caso, a aquél en que le haya sido materialmente posible presentarla en los términos que defina el reglamento.

[...]

Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político

Artículo 19. Para efectos del cumplimiento del artículo 18 de la Ley, la Coordinación de manera excepcional dará trámite a las solicitudes presentadas fuera del plazo previsto, cuando el extranjero acredite que por causas ajenas a su voluntad no le fue materialmente posible presentarla oportunamente.

Del numeral citado en primer término, se desprende que el extranjero que solicite ser reconocido como refugiado, debe presentar su solicitud ante la autoridad competente, dentro del plazo de treinta días hábiles contados a partir del día hábil siguiente al en que haya ingresado al territorio nacional o, en su caso, a aquél en que le haya sido materialmente posible presentarla.

Asimismo, conforme al segundo numeral enunciado, la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, de manera excepcional, dará trámite a las solicitudes presentadas fuera del plazo de treinta días hábiles, cuando el extranjero demuestre que por causas ajenas a su voluntad, le fue materialmente imposible presentar la solicitud dentro del plazo referido.



Sobre el particular, este juez observa que las normas reclamadas se configuran como una medida legislativa que establece un límite temporal para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado. Lo anterior, porque de su simple intelección es posible entrever un parámetro temporal dentro del cual los solicitantes de refugio deben iniciar el trámite ante la autoridad administrativa competente.

Bajo esta premisa, sin adelantar hasta ahora una conclusión, la constitucionalidad de la medida legislativa impugnada debe estudiarse desde la perspectiva de una modulación o limitante al derecho a ser reconocido con la calidad de refugiado, ya que el artículo 11 constitucional reconoce en amplios términos el referido derecho humano y las normas reclamadas prevén un límite temporal o prescriptivo dentro de la cual el interesado debe solicitar el reconocimiento de ese estatus jurídico.

Con tal propósito, debe decirse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que los derechos humanos no son absolutos, toda vez que conforme al artículo 1, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dichos derechos pueden restringirse o suspenderse válidamente en los casos y bajo las condiciones que la misma Ley Fundamental establezca.

Esta misma habilitación está plasmada en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual prevé la posibilidad de establecer restricciones al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención, a condición de que sean aplicadas conforme a las leyes que se dicten por razones de interés general y con el propósito para el cual fueron establecidas.

Sirve de apoyo la tesis aislada 1a. CCXV/2013 (10ª) (registro 2003975), de rubro: "DERECHOS HUMANOS. REQUISITOS PARA RESTRINGIRLOS O SUSPENDERLOS CONFORME A LOS ARTÍCULOS 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 30 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS."

No obstante, si bien los derechos humanos no son absolutos, lo cierto es que las normas o actos que los restrinjan no pueden ser arbitrarios, excesivos o carentes de razonabilidad. Sobre esta condicionante, el Alto Tribunal ha definido que para que las restricciones a derechos humanos sean válidas, deben cumplir los requisitos siguientes: **1)** que la limitación se establezca en una ley en sentido formal y material, **2)** que esa ley haya sido dictada en razón del interés general o público y; **3)** que superen un test de proporcionalidad o razonabilidad, a efecto de comprobar que la actividad legislativa persigue un interés o finalidad constitucionalmente legítima, razonable y ponderable en una sociedad democrática.

En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos³⁵ ha señalado que un derecho puede ser restringido siempre

³⁵ CIDH, Caso Artavia Murillo y otros (Fecundación in vitro) vs. Costa Rica, sentencia de 28 de noviembre de 2012, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafo 273.
CIDH, Caso Tristán Donoso vs. Panamá, sentencia de 27 de enero de 2009, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafo 56



que: **1)** las injerencias no sean abusivas o arbitrarias, **2)** estén previstas en una ley en sentido formal y material, **3)** persigan una finalidad legítima; y, **4)** cumplan con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

Bajo esta tesitura, la Primera Sala del Alto Tribunal desarrolló una herramienta argumentativa que permite comprobar la validez de las normas que incidan en el goce de un derecho humano³⁶. Dicha herramienta se ha denominado test de proporcionalidad o de razonabilidad jurídica y consiste en verificar los siguientes criterios:

- I) **Que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido.** Este criterio se refiere a la identificación de las finalidades perseguidas por el legislador, siendo que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental, pues debe sustentarse en valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir, tales como los derechos fundamentales, bienes colectivos o bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales.³⁷

- II) **Que la medida resulte idónea para satisfacer su propósito constitucional.** Este peldaño implica analizar si la medida legislativa tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador, en el sentido de que el escrutinio de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya, en algún modo y en algún grado, a lograr el propósito que busca el legislador.³⁸

³⁶ TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL. El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas prima facie o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección prima facie del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o prima facie. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo. Tesis aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.) (registro 2013156)

³⁷ PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA. Para que las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental sean constitucionales, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, además de que debe lograr en algún grado la consecución de su fin, y no debe limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Ahora bien, al realizar este escrutinio, debe comenzarse por identificar los fines que persigue el legislador con la medida, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente. Esta etapa del análisis presupone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental. En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado legítimamente puede perseguir. En este orden de ideas, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos. Tesis aislada 1a. CCLXV/2016 (10a.) (registro 2013143)

³⁸ SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a un derecho fundamental,



III) **Que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental.** Esta etapa se denomina examen de necesidad e implica corroborar si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen, así como determinar si las alternativas contempladas intervienen con menor intensidad en el derecho fundamental afectado. Esta etapa supone también la determinación del grado de idoneidad de las alternativas, su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto.³⁹

IV) **Que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.** Este criterio se denomina examen de proporcionalidad o de razonabilidad en sentido estricto e implica llevar a cabo un balance entre el grado de intervención de la medida legislativa frente al grado de realización del fin perseguido por el legislador. En ese sentido, este criterio impone realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación, frente a los costos que necesariamente se producirán, de modo que la medida sólo será constitucionalmente válida si el nivel de realización del fin es mayor a las consecuencias que genera la intervención en el derecho fundamental.⁴⁰

éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Por lo que hace a la idoneidad de la medida, en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Finalmente, vale mencionar que la idoneidad de una medida legislativa podría mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas. 1a. CCLXVIII/2016 (10a.) (registro 2013152)

³⁹ TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se ha constatado un fin válido constitucionalmente y la idoneidad de la ley, corresponde analizar si la misma es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental. De esta manera, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado. Lo anterior supone hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto. De esta manera, la búsqueda de medios alternativos podría ser interminable y requerir al juez constitucional imaginarse y analizar todas las alternativas posibles. No obstante, dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional. En caso contrario, deberá pasarse a la cuarta y última etapa del escrutinio: la proporcionalidad en sentido estricto. 1a. CCLXX/2016 (10a.) (registro 2013154)

⁴⁰ CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se han llevado a cabo las primeras tres gradas del escrutinio, corresponde realizar finalmente un examen de proporcionalidad en sentido estricto. Esta grada del test consiste en efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta. En otras palabras, en esta fase del escrutinio es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados. De este modo, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel de realización del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada y, como consecuencia, inconstitucional. En este contexto, resulta evidente que una intervención

Sentado lo anterior, como se dijo en párrafos precedentes el análisis de las normas impugnadas se realizará bajo el escrutinio del que se ha dado noticia, toda vez que la medida legislativa consiste en el establecimiento de un plazo que limita el derecho a ser reconocido con la calidad de refugiado, consagrado en el artículo 11, segundo párrafo, constitucional; por lo que procede analizar si dicha limitante cumple con los criterios de razonabilidad y proporcionalidad jurídicas. Sirven de apoyo los criterios siguientes:

Jurisprudencia 1a./J. 2/2012 (registro 160267), de rubro: RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS.

Jurisprudencia P./J. 130/2007 (registro 170740), de rubro: "GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA."

En cuanto al primer peldaño, consistente en la identificación de una finalidad constitucionalmente legítima y admisible, en los trabajos legislativos que motivaron la expedición de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de enero de dos mil once, se razonó, en síntesis, lo siguiente:

- La Ley General de Población fue omisa en ajustarse a los estándares establecidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, toda vez que tenía un enfoque limitado al asimilar la condición de refugiado, cuya naturaleza es declarativa y por tanto inherente a la persona, con la situación migratoria que el gobierno le otorga en tal virtud.
- Es necesario emitir un ordenamiento que establezca una definición de refugiado integral y completa que concilie los conceptos derivados de los compromisos internacionales suscritos por el Estado mexicano. Por tanto, debe adoptarse el concepto establecido en la Convención de 1951 y su Protocolo, así como la definición ampliada de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, la cual otorga tal carácter, de manera general, a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.
- Resulta indispensable emitir una normativa que se ajuste a los estándares de los organismos internacionales en materia de

en un derecho que prohíba totalmente la realización de la conducta amparada por ese derecho, será más intensa que una intervención que se concrete a prohibir o a regular en ciertas condiciones el ejercicio de tal derecho. Así, cabe destacar que desde un análisis de proporcionalidad en estricto sentido, sólo estaría justificado que se limitara severamente el contenido prima facie de un derecho fundamental si también fueran muy graves los daños asociados a su ejercicio.



refugiados, los cuales han señalado que esa calidad se adquiere desde el momento mismo que se reúnen las características descritas en la Convención de 1951 y su Protocolo, lo que necesariamente ocurre antes de que se determina formalmente la condición de refugiado, siendo ese acto un reconocimiento declarativo y no constitutivo.

- Conviene establecer un ordenamiento que incluya el otorgamiento de la protección complementaria de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, establecer procedimientos especiales para el reconocimiento, cesación, cancelación y revocación de la condición de refugiado y prever disposiciones en materia de medios de defensa e impugnación, reunificación familiar, apoyo institucional, entre otros temas.
- Un tema central es el establecimiento de disposiciones sobre el debido proceso que garanticen a todas las personas que soliciten protección internacional el acceso a procedimientos equitativos y eficientes para reconocer la condición de refugiado, así como mecanismos para asegurar que se identifique y se otorgue protección a las personas que así lo requieran. De igual manera, es necesario que los solicitantes reciban la orientación necesaria en cuanto al procedimiento de determinación de la condición de refugiado, así como que les proporcionen los medios necesarios, incluidos los servicios de intérprete calificado para presentar su caso ante la autoridad competente.
- El ordenamiento que se propone pretende garantizar a todos los extranjeros el acceso al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, independientemente de su situación migratoria, pudiendo aportar pruebas para presentar los elementos que consideren relevantes para ser reconocidos como tales, atendiendo a los principios de no discriminación, no devolución, no sanción por ingreso irregular, unidad familiar y confidencialidad.

De la relatoría anterior se desprende que el legislador ordinario tuvo presente la necesidad de expedir una normativa que se ajustara a los principios, derechos y directrices que se han establecido en materia de refugio en el ámbito internacional de los derechos humanos.

Asimismo, se advierte que tuvo como finalidad adecuar en sede nacional la definición ampliada de refugiado que establece la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, a efecto de conceder la protección internacional no sólo a las personas que han huido de su país de origen por razón de pertenencia a determinado grupo, sino a aquéllas que se han visto amenazadas en su vida, seguridad o libertad por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras



circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público de su país de origen.

De igual manera, se desprende que el legislador estimó que los procedimientos para reconocer a los refugiados deben observar las garantías mínimas del debido proceso y cumplir los lineamientos que los organismos internacionales han establecido en la materia, teniendo en cuenta que el estatus de refugiado es una situación de hecho que se adquiere tan pronto se reúnan los requisitos previstos en los tratados internacionales, de modo que el Estado sólo se limita a reconocer esa situación mediante un acto declarativo y no constitutivo.

En atención a lo relatado, este juez de distrito no encuentra una razón constitucionalmente válida o admisible para establecer un límite temporal al derecho a ser reconocido como refugiado, consagrado en el artículo 11, segundo párrafo, constitucional. Lo anterior, pues, en primer término, del proceso legislativo que dio origen a la medida reclamada, no se desprende una finalidad concreta y específica que justifique la decisión del legislador de establecer esa limitante.

Asimismo, aun cuando este juez de distrito está llamado a encontrar la finalidad de la medida en otros elementos que circunscriben las normas reclamadas -a pesar de que el legislador haya sido omiso al respecto-, de dicho examen no se desprende una objetivo o propósito que encuentre asidero en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para justificar tal aserto, es necesario señalar que la Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados, en su calidad de órgano intérprete de las normas convencionales en materia de refugio, ha establecido que la condición de refugiado se adquiere tan pronto una persona reúne los requisitos establecidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967; esto es, basta que el individuo **1)** esté fuera de su país de origen; **2)** tenga fundados temores de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad o pertenencia a determinado grupo; y **3)** no pueda o no quiera, por tales motivos, acogerse a la protección de su país y regresar a él.

Este mismo postulado ha sido reiterado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual, en la Opinión Consultiva OC-25/18⁴¹, estableció que la condición de refugiado es una situación de hecho que se predica respecto de toda persona que se ubique dentro de los requisitos establecidos en los tratados internacionales, para lo cual en el sistema regional también se considera como refugiado a las personas que se han visto obligadas a abandonar su país de origen por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público del país de origen o de residencia.

⁴¹ Visible en la siguiente liga http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_25_esp.pdf.



Entonces, una vez que el individuo reúne las características anteriores, el compromiso asumido por el Estado mexicano es 1) reconocer la calidad de refugiado mediante un acto declarativo y 2) otorgar la protección internacional, que se traduce en la salvaguarda del principio de no devolución y la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos que aseguren la asimilación del refugiado dentro del territorio nacional.

Bajo esta óptica, no existe una razón constitucionalmente válida que sustente el establecimiento de un plazo para solicitar el reconocimiento de la calidad de refugiado, toda vez que dicha medida soslaya que esa condición es una situación de hecho que se adquiere tan pronto se reúnan los requisitos que establecen los tratados internacionales en la materia. Por ende, su reconocimiento no puede hacerse depender del cumplimiento de un plazo prescriptivo, sino que debe centrar su atención exclusivamente en los motivos que generaron que un individuo se viera obligado a abandonar su país de origen y del hecho de que no puede volver a él por encontrarse en riesgo su vida, seguridad, libertad u otros derechos fundamentales.

Efectivamente, de acuerdo con los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, la calidad de refugiado se adquiere tan pronto una persona se vea forzada a huir de su país de origen por fundados temores de persecución, violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público de su país de origen. Por consiguiente, el reconocimiento de la condición de refugiado no puede depender del transcurso de un plazo determinado, sino únicamente de los móviles que generaron que una persona se viera forzada a desplazarse de su país de origen.

De este modo, una persona no adquiere o pierde la calidad de refugiado por el hecho de que haya solicitado su reconocimiento formal dentro de un plazo determinado, sino que es merecedora de la protección internacional por el simple hecho de ubicarse en las hipótesis que establecen los tratados internacionales en materia de refugio; hecho lo cual, el Estado mexicano debe velar por reconocer esa situación y proceder a la protección humanitaria. Consecuentemente, no es razonable establecer un plazo para solicitar el reconocimiento de la calidad de refugiado, pues dicho estatus jurídico se adquiere exclusivamente por los acontecimientos que generan que una persona se vea forzada a huir de su país de origen.

Aunado a los anteriores razonamientos, en términos de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, la calidad de refugiado se pierde o puede negarse únicamente por las causas taxativas descritas en dichos ordenamientos. Estas causales, en esencia, se refieren a hipótesis por las que se considera que han cesados los motivos que originaron que una persona huyera de su país; porque se acogió voluntariamente a la protección de su Estado de nacionalidad; o bien, porque no debe estimarse merecedora

de esa tutela, por haber cometido un delito contra la paz, de guerra, contra la humanidad, entre otros.⁴²

En ese entendido, las anteriores causas son las únicas por las que el Estado mexicano puede privar o negar a un individuo la calidad de refugiado, lo que se afirma así porque la Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados ha sido enfática en que las causas para negar el refugio son exclusivamente las enunciadas en los instrumentos internacionales, mismas que deben ser de aplicación restrictiva. Lo anterior, de acuerdo con lo siguiente:

“Las cláusulas de cesación tienen carácter negativo y su enunciación es exhaustiva. Por consiguiente, deben interpretarse restrictivamente y no pueden aducirse, por analogía, otras causas para justificar la privación de la condición de refugiado.”⁴³

Así, el hecho de establecer un plazo para reconocer la calidad de refugiado se inscribe, de modo implícito, como una causa que podría derivar en la privación de la calidad de refugiado, ya que puede acontecer, como sucedió precisamente en el caso concreto, que la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado sea negada a consecuencia de no haberla presentado dentro del plazo de treinta días hábiles a que se refieren las normas reclamadas.

En consecuencia, no resulta válido establecer un plazo prescriptivo para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, ya que aunado a las causas que se expusieron en párrafos anteriores, dicho plazo constituye una hipótesis cuyo incumplimiento puede representar un obstáculo para obtener la calidad de refugiado, lo cual escapa de los supuestos taxativos que los tratados internacionales establecen para negar o privar de ese estatus jurídico, habida cuenta

⁴² Artículo 1. [...]

“C. En los casos que se enumeran a continuación, esta Convención cesará de ser aplicable a toda persona comprendida en las disposiciones de la sección A precedente:

- 1) Si se ha acogido de nuevo, voluntariamente, a la protección del país de su nacionalidad; o
- 2) Si, habiendo perdido su nacionalidad, la ha recobrado voluntariamente; o
- 3) Si ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad; o
- 4) Si voluntariamente se ha establecido de nuevo en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido por temor de ser perseguida; o
- 5) Si, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad;

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores;

- 6) Si se trata de una persona que no tiene nacionalidad y, por haber desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocida como refugiada, está en condiciones de regresar al país donde antes tenía su residencia habitual;

D. Esta Convención no será aplicable a las personas que reciban actualmente protección o asistencia de un órgano u organismo de las Naciones Unidas distinto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Cuando esta protección o asistencia haya cesado por cualquier motivo, sin que la suerte de tales personas se haya solucionado definitivamente con arreglo a las resoluciones aprobadas sobre el particular por la Asamblea General de las Naciones Unidas, esas personas tendrán ipso facto derecho a los beneficios del régimen de esta Convención.

E. Esta Convención no será aplicable a las personas a quienes las autoridades competentes del país donde hayan fijado su residencia reconozcan los derechos y obligaciones inherentes a la posesión de la nacionalidad de tal país.

F. Las disposiciones de esta Convención no serán aplicables a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar:

- a) que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos;
- b) que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada;
- c) que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.”

Queda entendido, sin embargo, que las disposiciones del presente párrafo no se aplicarán a los refugiados comprendidos en el párrafo 1 de la sección A del presente artículo que puedan invocar, para negarse a acogerse a la protección del país donde tenían su residencia habitual, razones imperiosas derivadas de persecuciones anteriores.”

⁴³ *Manual y Directrices sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado, Ginebra, Diciembre de 2011, página 26.*



que por disposición expresa del artículo 11 constitucional, el reconocimiento de la condición de refugiado debe hacerse de conformidad con los tratados internacionales.

Aunado a lo anterior, es preciso recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso *Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia*, estableció la importancia de los procedimientos para reconocer la calidad de refugiado, señalando que una decisión errónea o desfavorable podría derivar en el riesgo de devolver a una persona a un lugar donde su vida, seguridad y/o libertad corren peligro. Por tanto, la Corte llamó a los Estados a que en todos los casos se desarrollen procedimientos justos y eficientes, en los que previamente a tomar una decisión sobre la suerte del refugiado, se valoren sus circunstancias y el riesgo que podría sufrir en caso de devolución.

Sobre este punto, es preciso señalar que aun cuando en dicho asunto México no figuró como parte, se considera que esa resolución constituye un criterio vinculante, debido a que se trata de una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que fija el contenido de un derecho humano. Además, porque en términos del artículo 1 constitucional, los jueces nacionales están obligados a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. Lo anterior se corrobora de la jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.) (registro 2006225), de rubro:

“JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.”⁴⁴

Tomando en cuenta este criterio, este juez estima -de modo adicional- que el establecimiento de un plazo para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado se aleja de los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano, toda vez que, como se señaló, la falta de acatamiento de dicho plazo podría generar la privación de la calidad de refugiado, sin que para ello se hubiere hecho un análisis individualizado de la solicitud correspondiente y sin haber ponderado las consecuencias que podría acarrear la negativa de la protección internacional al solicitante y su devolución al país de origen.

En mérito de lo razonado, se estima que los artículos reclamados no superan el primer peldaño del escrutinio de razonabilidad y proporcionalidad necesarios para restringir un derecho humano, toda vez que este juez de amparo no identifica alguna finalidad constitucionalmente válida y admisible que justifique el establecimiento

⁴⁴ Texto: Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los Jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio pro persona obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.



de un plazo para solicitar el reconocimiento de la calidad de refugiado, cuenta habida que en los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano, esa calidad es una situación de hecho que se verifica independientemente de su reconocimiento formal por parte de los Estados.

Por tanto, el reconocimiento del estatus de refugiado no debe hacerse depender del cumplimiento de un plazo formal o prescriptivo, sino que debe realizarse atendiendo exclusivamente a las causas que originaron que una persona se viera obligada a huir de su país de origen, pues esto es lo que constituye la piedra angular que genera que una persona se convierta en acreedora de la protección humanitaria.

No es óbice a las consideraciones anteriores el hecho de que el artículo 11, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al consagrar el derecho a ser reconocido como refugiado, establezca que “[l]a ley regulará sus procedencias y excepciones”. Sin embargo, este juez considera que ello no justifica establecer un plazo para ser reconocido con tal calidad, pues, en primer lugar, el propio artículo constitucional señala que el reconocimiento de la condición de refugiado debe realizarse de conformidad con los tratados internacionales, los cuales, como se razonó en párrafos precedentes, no justifican la previsión de un plazo legal para solicitar el reconocimiento de esa condición.

Además, porque si bien el poder reformador de la Constitución otorgó al legislador ordinario la facultad de regular la procedencia y excepciones de la figura de refugio, lo cierto es que dicha libertad configurativa está limitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos por la Constitución General y los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, de conformidad con el artículo 1 constitucional. Por ende, en el diseño normativo del régimen de refugio, el legislador debe observar los deberes internacionales asumidos por el Estado mexicano. Sirven de apoyo los criterios siguientes:

Tesis aislada 1a. CCCXL/2015 (10a.) (registro 2010422) de rubro: “DERECHOS HUMANOS. TODAS LAS AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADAS A CUMPLIR CON LAS OBLIGACIONES DE RESPETO Y GARANTÍA.”⁴⁵

Jurisprudencia P./J. 11/2016 (10a.) (registro 2012593) de rubro: “LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS.”⁴⁶

⁴⁵ Texto: Del artículo 1o. de la Constitución Federal, así como de los artículos 1.1 y 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es claro que todas las autoridades se encuentran obligadas a cumplir con el mandato constitucional y convencional de respeto y garantía -dentro de esta última se encuentra la obligación de reparar- de los derechos humanos. Así, todas las autoridades tienen que respetar los derechos humanos y, en el ámbito de su competencia, garantizar su ejercicio y reparar cuando se cometen violaciones contra estos derechos. El deber de respeto presupone obligaciones negativas, es decir, que las autoridades no perpetren violaciones de derechos humanos; por su parte, el deber de garantía presupone obligaciones positivas, que implica que las autoridades tomen todas las medidas apropiadas para proteger y preservar los derechos humanos reconocidos a través de ese precepto constitucional. Dentro del deber de garantía se encuentran los aspectos de prevención, protección, investigación y reparación.

⁴⁶ Si bien es cierto que los Congresos Estatales tienen libertad configurativa para regular ciertas materias, como la civil, también lo es que aquella se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México, de conformidad con el artículo 1o. constitucional. En similar sentido, la Corte Interamericana de



En otro orden, no es obstáculo a las consideraciones de inconstitucionalidad de las normas reclamadas el hecho de que éstas, en las porciones destacadas, dispongan lo siguiente:

Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político

Artículo 18. El extranjero que solicite ser reconocido como refugiado deberá presentar por escrito su solicitud ante la Secretaría dentro del término de 30 días hábiles contados a partir del día hábil siguiente al que haya ingresado al país o, en su caso, a aquél en que le haya sido materialmente posible presentarla en los términos que defina el reglamento.

[...]

Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político

Artículo 19. Para efectos del cumplimiento del artículo 18 de la Ley, la Coordinación de manera excepcional dará trámite a las solicitudes presentadas fuera del plazo previsto, cuando el extranjero acredite que por causas ajenas a su voluntad no le fue materialmente posible presentarla oportunamente.

Sin embargo, se estima que la posibilidad de solicitar la calidad de refugiado con posterioridad al plazo de treinta días hábiles no subsana el vicio de inconstitucionalidad del que adolecen las normas impugnadas. Lo aseverado, porque dicha oportunidad no se presenta en las mismas condiciones como si se llevara a cabo dentro del término referido, ya que con posterioridad a él el interesado debe demostrar que por causas ajenas a su voluntad, no le fue materialmente posible presentar la solicitud oportunamente.

Consecuentemente, la permisión que hacen las normas reclamadas no genera que el plazo impugnado sea calificado como flexible o laxo, ya que en estas condiciones el reconocimiento del estatus de refugiado requiere de una demostración reforzada y adicional sobre la imposibilidad material para presentar la solicitud oportunamente; aspecto que participa del vicio consistente en que no existe razón para exigir que la condición de refugiado sea solicitada dentro de un plazo determinado.

En abundamiento a lo anterior, si bien en la práctica jurisprudencial se ha considerado que el establecimiento de plazos legales abona al cumplimiento del principio de seguridad jurídica reconocido en el artículo 16 constitucional,⁴⁷ lo cierto es que dicha

Derechos Humanos ha destacado que la legitimidad democrática de ciertos actos o hechos está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales.

⁴⁷ Ello se ha establecido en asuntos de diversa índole, de entre los cuales pueden destacarse los criterios siguientes:

Tesis aislada 1a. CCCXLII/2018 (10a.) (registro 2018691) de rubro: "INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS. EL ARTÍCULO 138 DE LA LEY GENERAL RELATIVA ABROGADA, AL NO PREVER UN PLAZO PARA QUE LA COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS DICTE RESOLUCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA (ABANDONO DE LA TESIS AISLADA 1a. XXXVII/2008)."

Tesis aislada 1a. CLVI/2018 (10a.) (registro 2018701) de rubro: "JUICIO DE LESIVIDAD. EL ARTÍCULO 28 DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, QUE PREVE EL PLAZO DE CINCO AÑOS PARA INSTARLO, RESPETA LOS DERECHOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA."

Tesis aislada 2a. XXIV/2012 (10a.) (registro 2000506) de rubro: "ASEGURAMIENTO PRECAUTORIO DE LOS BIENES O DE LA NEGOCIACIÓN DEL CONTRIBUYENTE. EL ARTÍCULO 40, PRIMER PÁRRAFO, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ENERO DE 2010 QUE LO



conclusión se ha establecido en supuestos en los que existe indefinición legislativa en cuanto al límite temporal en el que las autoridades deben ejercer sus atribuciones o pueden afectar la esfera jurídica de los gobernados. Sin embargo, en el caso concreto dicha situación no acontece, ya que el plazo impugnado no tiene como objetivo limitar la actuación de la autoridad administrativa frente a los particulares, sino -más bien- se traslada al campo de la actuación de los gobernados con el fin de limitar -de modo injustificado- el derecho de los refugiados a ser reconocidos con tal condición.

Por lo anteriormente expuesto, es **fundado** el concepto de violación identificado bajo el numeral **1)**, toda vez que los artículos reclamados violan en perjuicio de la parte quejosa el derecho a ser reconocido con la condición de refugiado, consagrado en el artículo 11, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, es preciso referir que esta decisión de ningún modo trastoca la política migratoria -cuya definición corresponde a otros órganos políticos del Estado- ni se traduce en que el reconocimiento de la calidad de refugiado pueda llevarse a cabo de manera indiscriminada. Lo anterior, toda vez que la autoridad administrativa conserva la atribución de valorar, en cada caso concreto, si el solicitante tiene la condición de refugiado a la luz de los tratados internacionales y de las disposiciones legales en la materia.

Siguiendo esa línea, la decisión de esta sentencia implica que en el caso concreto debe prescindirse de considerar que el plazo para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado es de treinta días hábiles, sin perjuicio de que la autoridad administrativa analice si la parte quejosa tiene esa calidad para proceder a su reconocimiento.

En atención a lo razonado, resulta innecesario el estudio de los conceptos de violación identificados en los incisos **2)**, **4)** y **5)**, toda vez que la concesión del amparo contra los artículos 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, y 19 de su Reglamento, debe hacerse extensiva a su primer acto de aplicación, consistente en el acuerdo emitido por la Directora de Protección y Retorno de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, cuya fundamentación y motivación se combate en los aludidos conceptos de violación. Sirve de apoyo la tesis s/n (registro 389674) de rubro:

“LEYES O REGLAMENTOS, AMPARO CONTRA, PROMOVIDO CON MOTIVO DE SU APLICACION.”⁴⁸

REGULA, SIN PREVER PLAZO ALGUNO PARA SU DURACIÓN, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA.”

⁴⁸ Texto: Cuando se promueve un juicio de amparo en contra de una ley o reglamento con motivo de su aplicación concreta en perjuicio del quejoso, el juez no puede desvincular el estudio de la ley o reglamento del que concierne a su aplicación, acto éste que es precisamente el que causa perjuicio al promovente del juicio, y no por sí solos, considerados en abstracto, la ley o el reglamento. La estrecha vinculación entre el ordenamiento general y el acto concreto de su aplicación, que impide examinar al uno prescindiendo del otro, se hace manifiesta si se considera: a) que la improcedencia del juicio en cuanto al acto de aplicación necesariamente comprende a la ley o reglamento; b) que la negativa del amparo contra estos últimos, por estimarse que no adolecen de inconstitucionalidad, debe abarcar el acto de aplicación, si el mismo no se combate por vicios propios; y c) que la concesión del amparo contra la ley o el reglamento, por considerarlos inconstitucionales, en todo caso debe comprender también el acto de su aplicación.



Sexto. Efectos del amparo. En atención a lo razonado en el considerando que antecede, con fundamento en el artículo 74, fracción IV, de la Ley de Amparo, se concede el amparo a ***** ***** ***** en contra de los artículos 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y 19 de su Reglamento. Asimismo, dicha concesión resulta extensiva a su primer acto de aplicación, por lo que la Directora de Protección y Retorno de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados debe:

1) Dejar insubsistente el acuerdo de cinco de noviembre de dos mil dieciocho, dictado dentro del expediente administrativo de ***** ***** *****; y, en su lugar,

2) Dé entrada a la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado presentada por la parte quejosa, prescindiendo de considerar el plazo de treinta días hábiles que prevén los artículos 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y 19 de su Reglamento.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

Primero. Se sobresee en el juicio de amparo respecto de las autoridades responsables Directora de Protección y Retorno de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados; Subdelegado Federal del Instituto Nacional de Migración en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México; Delegado Local de dicho Instituto en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Terminal 1 "A"; y, Delegado Local de dicho Instituto en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Terminal 1 "B"; en los términos que se precisan en el considerando tercero de esta sentencia.

Segundo. La Justicia de la Unión ampara y protege a ***** ***** ***** en contra de los artículos 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y 19 de su Reglamento, por los motivos y para los efectos precisados en los considerandos quinto y sexto de esta sentencia.

Notifíquese a las partes de la siguiente forma:

Parte	Notificación
Quejosa	Lista
Autoridades responsables	Oficio
Tercero interesado	No existe
Ministerio Público Federal	Oficio

Así lo resolvió **Jonathan Bass Herrera**, Juez Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en la Ciudad de México, en presencia del secretario Diego Gama Salas, quien autoriza y da fe. **Doy fe**

Juez de Distrito

Secretario

Particular	S.I.S.E	Actuaría	Agenda

En la misma fecha, se giraron los oficios 643, 644, 645, 646, 647, 648, 649 y 650, a fin de notificar a las partes el acuerdo que antecede. **Conste.**

ⁱ “*DEMANDA DE AMPARO. AL PROVEER SOBRE SU ADMISIÓN, SU ANÁLISIS DEBE COMPRENDER LOS ANEXOS QUE SE ACOMPAÑEN A LA MISMA.* Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la demanda de amparo debe ser interpretada en forma integral, atendiendo a lo que en ella se pretende desde el punto de vista material y no únicamente formal; el desarrollo de este criterio permite considerar que el estudio integral de la demanda incluye el de los anexos de la misma, en virtud de que éstos generalmente contienen datos que completan el entendimiento de la demanda, cuando es obscura o imprecisa; así, los anexos pueden permitir al Juez esclarecer su contenido y desentrañar la verdadera voluntad del quejoso, lo que encuentra su apoyo en los principios que para la administración de justicia prevé el artículo 17 de la Constitución General de la República. Por ende, en los casos en que del análisis integral de la demanda y sus anexos, el Juez advierta alguna irregularidad o imprecisión, debe prevenir a la parte quejosa en términos de lo previsto en el artículo 146 de la Ley de Amparo, para que formule la aclaración correspondiente, ya que de omitir esa prevención, incurre en una violación a las normas que rigen el procedimiento en el juicio de amparo, que podría trascender al resultado de la sentencia, por lo que con apoyo en el artículo 91, fracción IV, de la Ley de Amparo, llevaría a ordenar la reposición del procedimiento.” Jurisprudencia 2a./J. 183/2005 (9ª), Registro 176329.

El licenciado(a) Diego Gama Salas, hago constar y certifico que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado. Conste.

PJF - Versión Pública