

**AMPARO EN REVISIÓN 353/2019
QUEJOSO y RECURRENTE ADHESIVO:**

**AUTORIDADES RECURRENTES:
CÁMARA DE DIPUTADOS DEL
CONGRESO DE LA UNIÓN Y
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**PONENTE: MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
SECRETARIA: NORMA PAOLA CERÓN FERNÁNDEZ**

**Vo. Bo.
MINISTRO**

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al dieciséis de octubre de dos mil diecinueve.

V I S T O S

y

R E S U L T A N D O

PRIMERO. Demanda. Por escrito recibido en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México el siete de noviembre de dos mil dieciocho, *****, entre otras personas de nacionalidad *****, por su propio derecho, solicitaron el amparo y la protección de la Justicia Federal en contra de las autoridades y por los actos siguientes:

“III. AUTORIDADES RESPONSABLES.

Señalamos como autoridades responsables a las siguientes:

- a) *Directora de Protección y Retorno de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (en adelante COMAR) ...*

- b) *Subdelegado Federal del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México.*
- c) *Delegado Local del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Terminal 1 "A".*
- d) *Delegado Local del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Terminal 1 "B".*
- e) *La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.*
- f) *La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.*
- g) *Presidente de la República de los Estados Unidos Mexicanos.*

Autoridades con domicilio público y conocido por esta autoridad.

IV. ACTOS RECLAMADOS.

De la autoridad Directora de Protección y Retorno de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, se reclama:

- a) *La aplicación del artículo 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (en adelante, "LSRPCAP") y 19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (en adelante, "RLSRPC") violatorios (sic) efectiva del derecho a solicitar y recibir (sic).*
- b) *La omisión de proporcionar información clara y oportuna respecto de nuestro derecho a solicitar y recibir asilo, incluyendo sobre nuestro derecho a contar con representación y asistencia legal; falta de información por la que se nos niega el derecho a acceder a la condición de refugiado.*
- c) *La negativa de tener por presentada y admitida nuestra solicitud de la condición de refugiado para iniciar así el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, violando con ello nuestro derecho a solicitar la condición de refugiados, a que dicha solicitud sea analizada en relación con el riesgo a nuestras vidas, libertad y seguridad en nuestro país de origen, lo anterior mediante:*

(...)

a. Acuerdo de fecha 5 de noviembre de 2018, con número de oficio sin número (sic), que niega la admisión al procedimiento para la determinación de la condición de refugiado a *********. (ANEXO 5)

(...)

Del Subdelegado Federal del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, el Delegado Local del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Terminal 1 "A" y el Delegado Local del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México Terminal 1 "B" se reclama:

a) *La omisión de brindar o proporcionar información de forma verbal, escrita, impresa u otra sobre derechos y obligaciones, así como de la condición de refugiado en el punto de ingreso al país, al momento en que ingresamos al país por el filtro migratorio, fechas de ingreso señaladas en los antecedentes del presente escrito.*

De la autoridad Cámara de Diputados y Cámara de Senadores se reclama:

a) *La discusión, aprobación y expedición del artículo 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.*

Del Presidente de la República de los Estados Unidos Mexicanos se reclama:

a) *La promulgación y publicación del artículo 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, así como del artículo 19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria."*

SEGUNDO. Separación de juicios. Correspondió conocer de la demanda al Juzgado Sexto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, cuyo titular mediante acuerdo de nueve de noviembre de dos mil dieciocho, la registró bajo el expediente **1299/2018-IV**, señalando que los quejosos debieron promover los juicios de amparo por separado, en virtud de que los actos reclamados derivaron de diversas solicitudes de procedimiento de reconocimiento

de la condición de refugiados presentadas de manera individual ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados -en adelante la COMAR-, de manera que las violaciones reclamadas se encontraban desvinculadas entre sí y, por lo tanto, su análisis debía ser por separado y de acuerdo a las circunstancias particulares de cada quejoso; de ahí que lo procedente era ordenar la **separación de los actos reclamados y la asignación de un número de expediente a cada juicio de amparo.**

Derivado de lo anterior, en particular, en cuanto al aquí quejoso *********, el Juez ordenó remitir copia certificada de la demanda de amparo y copia simple de sus anexos a la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, a fin de que se le diera un nuevo registro y se enviara al Juzgado que por razón de turno le correspondiera conocer del asunto.

TERCERO. Admisión. Por acuerdo de catorce de noviembre de dos mil dieciocho, el **Juez Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región con residencia en la Ciudad de México** –a quien le correspondió conocer de la demanda en cumplimiento a lo establecido en los artículos 1 y 2 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 de la Ciudad de México- la **admitió a trámite** y la registró bajo el **expediente 118/2018**; asimismo, requirió a las autoridades responsables la rendición de sus informes justificados, fijó fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional y dio la intervención legal al Ministerio Público de la Federación de su adscripción.

CUARTO. Sentencia. Previos los trámites de ley, el Juez de Distrito del conocimiento celebró la audiencia constitucional y dictó sentencia el quince de enero de dos mil diecinueve, bajo los siguientes puntos resolutivos:

*“**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."*

QUINTO. Recursos de revisión principal y adhesiva. Inconformes con el fallo anterior, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, mediante escritos presentados el treinta de enero de dos mil diecinueve, interpusieron sendos **recursos de revisión**.

De dichos recursos correspondió conocer al **Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, quien por acuerdo de ocho de febrero de dos mil diecinueve, los admitió a trámite bajo el expediente **R.A. 54/2019**.

Con posterioridad, por auto de veintidós de febrero de dos mil diecinueve, se admitió a trámite el recurso de **revisión adhesiva** interpuesto vía electrónica por el quejoso.

SEXTO. Remisión al Tribunal Auxiliar. El siete de marzo de dos mil diecinueve, en cumplimiento al oficio STCCNO/1066/2018, suscrito por el Secretario Técnico de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal, se ordenó la remisión de los autos para su resolución al Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, por conducto de la Oficina de Correspondencia Común del Centro Auxiliar de la Primera Región.

SÉPTIMO. Reserva de jurisdicción. Posteriormente, por acuerdo de catorce de marzo de dos mil diecinueve, el Octavo Tribunal Colegiado

de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México registró el asunto con el número de control interno **283/2019** y dictó sentencia el once de abril de esa misma anualidad, en el sentido, por una parte, de dejar **firme** el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito del conocimiento y, por otra, **reservar jurisdicción a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto al análisis de constitucionalidad del artículo 18 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; sin perjuicio, dijo, que en todo caso pudiera reservarse jurisdicción a este Alto Tribunal respecto de la inconstitucionalidad del diverso artículo **19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria**, al tratarse de una norma que no se ubica en un supuesto del conocimiento originario de esa Suprema Corte.

OCTAVO. Reasunción de competencia. Por acuerdo de veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que ésta asumiría su competencia originaria para conocer de los recursos de referencia, por lo que registró el asunto bajo el expediente **353/2019** y lo turnó para su estudio al **Ministro José Fernando Franco González Salas**, ordenando su envío a la Segunda Sala para su radicación.

NOVENO. Avocamiento. En consecuencia, por acuerdo de dos de julio de dos mil diecinueve, el Presidente de esta Segunda Sala determinó que ésta se avocaba al conocimiento del asunto y, por tanto, ordenó remitir el expediente relativo al Ministro Ponente para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.¹

DÉCIMO. Publicación. Finalmente la parte considerativa de la sentencia fue publicada dentro del plazo y con las formalidades previstas en los artículos 73 y 184 de la Ley de Amparo vigente, por versar sobre la constitucionalidad de una norma de carácter general; y,

CONSIDERANDO

¹ Cabe destacar que por dictamen presentado el 30 de agosto de 2019, el Ministro ponente formuló impedimento de conformidad con lo dispuesto en el numeral 51, fracción VIII, de la Ley de Amparo. Sin embargo, el mismo se calificó como de no legal en la sesión en la que se resolvió este amparo en revisión.

PRIMERO. Competencia. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo; 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y conforme a los puntos Primero y Segundo, fracción III, del Acuerdo General 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, toda vez que se interpone en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito en un juicio de amparo indirecto en **materia administrativa**, respecto de la cual esta Segunda Sala determinó **reasumir su competencia originaria** para conocerlo, sobre la base de que en la demanda de amparo se reclamó la inconstitucionalidad de los artículos 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y 19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, sin que resulte necesaria la intervención del Pleno de este Alto Tribunal.

A ese respecto, es dable destacar que si bien es cierto que conforme al Punto Cuarto del Acuerdo General Plenario 5/2013, corresponde en principio a los Tribunales Colegiados de Circuito el conocimiento sobre la constitucionalidad de reglamentos federales o de cualquier disposición general, esta Segunda Sala considera que, dada la estrecha relación existente entre el numeral 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y el diverso 19 de su Reglamento, a fin de evitar el dictado de resoluciones contradictorias, resulta necesario **reasumir competencia** también por lo que hace al estudio de la regularidad constitucional de la disposición reglamentaria reclamada.

SEGUNDO. Oportunidad y legitimación. Resulta innecesario estudiar tales aspectos procesales, pues sobre ellos ya se pronunció el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, en la resolución mediante la cual reservó jurisdicción a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación².

² Fojas 8 a 10 de la referida resolución.

TERCERO. Antecedentes. Antes de analizar los agravios formulados, es conveniente narrar los antecedentes más relevantes que dieron origen al presente asunto:

1. Procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado. El diecinueve de agosto de dos mil dieciocho, [REDACTED], de [REDACTED] años de edad³ y de nacionalidad [REDACTED], ingresó al territorio nacional por el Aeropuerto Internacional Benito Juárez de la Ciudad de México, abandonando su país de origen, según su dicho, por las condiciones de persecución, inseguridad y violaciones a derechos humanos que han ocurrido en aquél país.

2. El veintitrés de octubre de dos mil dieciocho, mediante escrito presentado ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados -en adelante la COMAR-, el quejoso **solicitó el reconocimiento de su condición de refugiado.** En el escrito manifestó sus antecedentes personales, las condiciones que se viven en su país de origen, la manera en cómo llegó a la Ciudad de México y de cómo se enteró del trámite que podía iniciar para el reconocimiento de dicha condición.

3. Prevención. El veintiséis de octubre siguiente, la Directora de Protección y Retorno de la COMAR, en términos del artículo 19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria⁴, dictó acuerdo de **prevención** a la persona extranjera, a efecto de que por escrito estableciera los motivos por los que le fue materialmente imposible solicitar el reconocimiento de refugio dentro de los 30 días posteriores a su ingreso a México.

4. Desahogo de prevención. En cumplimiento a ello, por escrito fechado el treinta de octubre de dos mil dieciocho, el quejoso desahogó la referida prevención, señalando, en esencia, lo siguiente:

³ A la fecha de presentación de la demanda.

⁴ “**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.”

“... había escuchado por algunos familiares que en México hay una dependencia de ayuda a refugiados conocida como la COMAR a la que me indicaron podía dirigirme para realizar esta solicitud. Sin embargo, tenía muy pocos conocimientos sobre esta institución y las condiciones establecidas para efectuar las solicitudes para ejercer mis derechos y los plazos que debía cumplir, los cuales no me fue posible investigar con antelación debido a mis limitados recursos y condiciones de acceso a la información.

Al llegar a México me encontraba en un estado emocional alterado debido a las condiciones en las cuales tuve que salir de mi país, viéndome afectado por la situación en la que acababa de pasar al salir de mi país e ingresar a México, además de la preocupación y miedo que sentía al desconocer el cómo funcionaban las leyes y los procedimientos legales. Este estado de inestabilidad psicológica y temor me impidió iniciar este proceso tan pronto ingresé, sin contar con la asistencia de un ente que pudiera aclararme mis dudas y asistirme en el procedimiento de mi solicitud. Posteriormente por medio de un familiar me fue dicho que fuéramos a la ACNUR para solicitar información sobre refugiados y fue allí donde descubrí la existencia del plazo máximo de los treinta (30) días para iniciar el procedimiento de reconocimiento para refugiados. (...)”

5. Negativa de admisión de solicitud. Mediante acuerdo de cinco de noviembre de dos mil dieciocho, en términos del artículo 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político⁵, la Directora de Protección y Retorno de la COMAR **negó la admisión** de la solicitud de la condición de refugiado presentada por el quejoso, señalando al respecto lo siguiente:

- Determinó que al estudiar la admisibilidad de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado del extranjero -de nacionalidad *********-, ésta no fue presentada en tiempo y forma, ya que el solicitante ingresó al país el diecinueve de agosto de dos mil dieciocho, por lo que el plazo de 30 días hábiles para la

⁵ **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.*

En el supuesto previsto en el artículo 13, fracción III, el plazo para presentar la solicitud correrá a partir del día siguiente al que tenga conocimiento de los hechos a los que alude dicha disposición.

En el caso en que al solicitante no le sea posible presentar la solicitud por escrito, la presentará verbalmente, debiéndose asentar en un acta las manifestaciones del solicitante. Si el extranjero no tiene posibilidad de comunicarse verbalmente, se tomarán las medidas necesarias para asentar en el acta correspondiente las manifestaciones del solicitante.

En el supuesto de que el extranjero no comprenda el idioma español, se procederá conforme a lo establecido por el último párrafo del artículo 23 de esta Ley.

El procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado será gratuito.”

presentación de la solicitud, comenzó a computarse a partir del veinte de agosto siguiente y feneció el veintiocho de septiembre del referido año, y el trámite correspondiente lo inició el veintitrés de octubre de dos mil dieciocho.

- Asimismo, de conformidad con el numeral 19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, dicha autoridad procedió a analizar lo referido en el escrito de desahogo presentado por el quejoso, señalando que de lo expresado por el extranjero no se advertía que existiera alguna circunstancia que le hubiera impedido presentar su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado dentro del periodo comprendido del veinte de agosto al veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho; además, señaló que el quejoso tuvo la oportunidad de solicitar el inicio del procedimiento dentro del plazo legal, ya que existían diversos medios de comunicación que le permitían tener acceso a la información referente a cómo y dónde iniciar la solicitud de reconocimiento correspondiente, cuyos medios estaban abiertos a ser consultados en cualquier momento.
- Por tanto, resolvió que al no haber acreditado el solicitante una causa ajena a su voluntad que le haya impedido presentar su solicitud dentro del plazo legal, **no era posible acordar su admisión y por lo tanto, se tenía por no admitida la misma;** asimismo, le informó sobre la posibilidad de presentar el medio de impugnación correspondiente y ordenó notificar el contenido de tal acuerdo al Instituto Nacional de Migración.

6. Amparo indirecto. Inconforme con tal resolución, el quejoso – en conjunto con otras personas-, por su propio derecho, promovió demanda de amparo indirecto, en la que reclamó, en esencia, los siguientes actos:

- La promulgación y publicación del artículo 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y del numeral 19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, así como su acto de aplicación, consistente en la resolución de cinco de noviembre de dos mil dieciocho, en la que se le informó la negativa a tener por presentada y admitida su solicitud

de reconocimiento de la condición de refugiado, al resultar extemporánea.

- La omisión de proporcionar información clara y oportuna respecto de su derecho a solicitar y recibir asilo; y
- La falta de información por la que se le negó el derecho a acceder a la condición de refugiado.

En sus **conceptos de violación**, esencialmente, el quejoso adujo:

- **Primero. Inconstitucionalidad de los artículos 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y 19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria.** Al efecto señala que pese a la naturaleza declarativa del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, la ley establece un plazo (corto) para su acceso, el cual, resulta contrario a la lógica jurídica dado que se trata del reconocimiento de una situación de hecho, lo que impide activar los mecanismos para su reconocimiento solo por el incumplimiento de un plazo.
- Por lo que es un sinsentido sujetar el reconocimiento de una situación de hecho a un plazo de 30 días, y conforme a los estándares internacionales y a la lógica misma de las situaciones de hecho (por ejemplo al reconocimiento del concubinato o de paternidad), debe permanecer vigente el derecho de las personas a acceder a mecanismos administrativos o jurisdiccionales para el reconocimiento de la condición de refugiados en tanto continúen configurándose o sigan vigentes.
- Por tanto, aduce, no resulta razonable el establecimiento de un plazo en la ley para el acceso al procedimiento relativo, pues por un lado, trae como consecuencia el llegar a desconocer los efectos jurídicos que por derecho corresponden y se asocian a la configuración de la situación de hecho y, por otro lado, también implica la realización de una inminente devolución de una persona a un país en donde su vida, seguridad y libertad corre peligro, lo que resulta una violación grave a la obligación internacional de no devolución.

- El estudio sobre el riesgo es el único factor que puede ser tomado en cuenta dentro del marco de los procesos para la determinación de reconocimiento de la condición de refugiado, por lo que sujetar el acceso a dicho procedimiento a un plazo de 30 días, anulando la posibilidad de que la solicitud sea estudiada con base en la situación de riesgo que obligó al extranjero a salir de su país, no se ajusta a los estándares mínimos relacionados con el derecho a solicitar y recibir asilo.
- **Segundo. La negativa de la COMAR viola el principio de no devolución.** Señala que tal principio consagra la idea que quien solicita el reconocimiento de la condición de refugiado, no sea devuelto o expulsado a su país de origen, en tanto no exista un análisis pormenorizado e individualizado de los riesgos alegados.
- En el caso, sostiene el quejoso, que tal derecho no se respetó debido a que la autoridad responsable se negó a tener por presentada su solicitud de refugio citando como único fundamento el incumplimiento de un plazo inconstitucional, lo que lo deja en estado de indefensión y desprotección.
- La autoridad sin realizar un estudio sobre el riesgo en que se encuentra al devolverlo a su país de origen, la COMAR decidió negarle el reconocimiento de la condición de refugiado, lo que es contrario a las obligaciones internacionales y nacionales de protección a personas solicitantes de dicha condición.
- **Tercero. Violación al derecho de acceso a la información.** Señala que la responsable violó en su perjuicio tal derecho al no haberle informado sobre la condición de refugiado y el procedimiento respectivo.
- Aduce que la ley nacional y su reglamento establecen de forma precisa la obligación de las autoridades migratorias y de la COMAR de brindar información oportuna, clara y de calidad a las personas sobre el procedimiento para garantizar el acceso al asilo y a la protección internacional; asimismo, prevén dentro de las atribuciones del Instituto Nacional de Migración detectar a los extranjeros que por su condición personal se pueda presumir son

posibles solicitantes de la condición de refugiados, informándoles su derecho a solicitar su reconocimiento.

- La obligación de detectar e informar a las personas sobre la condición de refugiado, así como los plazos, derechos y procedimientos respectivos, se encuentra a cargo de las autoridades migratorias y de protección a personas refugiadas, en tanto éstas enfrentan una situación de vulnerabilidad producto de su condición de extranjería.
- **Cuarto. Vulneración al derecho a solicitar y recibir asilo de forma arbitraria y violatoria al debido proceso.** Sostiene que suponiendo que los artículos reclamados no fueran inconstitucionales, la responsable viola su derecho a solicitar y recibir asilo, al negársele toda posibilidad de que su solicitud sea analizada y valorada en sus méritos para reconocerle la condición de refugiado.
- Tan pronto tuvo conocimiento de la posibilidad de solicitar la condición de refugiado y dónde debía presentarla, acudió a la COMAR para solicitar e iniciar el procedimiento, empero, la autoridad tuvo por no presentada la solicitud bajo el argumento de que carecía de motivos que le hayan hecho materialmente imposible solicitar dicha condición dentro del plazo de 30 días hábiles.
- La COMAR no tomó en cuenta su condición de vulnerabilidad, estado psíquico y emocional como personas que huyen de su país y lo abandonan forzadamente, es decir, no consideró ni los factores exógenos ni endógenos a los que se ven sometidos los solicitantes de refugio, tales como las circunstancias económicas, sociales, culturales, geográficas, legales, políticas y de criminalidad que propician en su país una condición estructural de vulnerabilidad para acceder y ejercer el derecho a solicitar refugio.
- Por lo que al tener por no presentada la solicitud de reconocimiento, la COMAR no le dio la oportunidad de ser oído en forma adecuada respecto a los motivos y amenazas a su vida, seguridad y libertad dentro del procedimiento con las garantías del debido proceso.
- **Quinto. Vulneración al derecho de acceso a la justicia y garantías mínimas del debido proceso.** La COMAR no garantizó

que la parte quejosa contara con la información necesaria para hacer frente al procedimiento de la condición de refugiado, incluyendo el derecho a contar con un representante legal, no evaluó los motivos por los que salió de [REDACTED], ni proporcionó los elementos suficientes de debido proceso y garantías que se tradujeron en su exclusión y no acceso al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado.

- No tuvo acceso a un procedimiento justo en el que se evaluara, con las debidas garantías, su solicitud de la condición de refugiado bajo sus propios méritos, por lo que el mero requisito del plazo para la presentación de la solicitud no se encuentra dentro de los principales elementos de un juicio justo en la materia, y de acuerdo con el Comité Ejecutivo del ACNUR, la aplicación automática y mecánica de plazos dentro de los cuales se deben presentar las solicitudes ha sido declarada contraria a los estándares de protección internacional.
- Máxime que la restricción al derecho a solicitar refugio debe ser de carácter proporcional, idónea y razonable en términos del artículo 1º constitucional, lo que no se obtiene a través de una sujeción de un tiempo de 30 días, sino que deben valorarse los motivos de persecución y temores fundados que manifiesta el solicitante al primer contacto con la autoridad, e incluso los propios motivos por los que la persona expone que le impidieron presentar su solicitud en un breve término, pues de no hacerlo así, provoca que la protección constitucional al derecho a solicitar y recibir asilo pierda su efecto útil.

7. Admisión de demanda. Correspondió conocer de la demanda de amparo, en principio, al Juzgado Sexto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, cuyo titular la registró bajo el expediente **1299/2018-IV**, ordenando la separación de juicios, en virtud de que los actos reclamados por los quejosos derivaron de diversas solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiados presentadas de manera individual ante la COMAR, de manera que las violaciones reclamadas se encontraban desvinculadas entre sí y, por lo tanto, su análisis debía efectuarse por separado.

Así, con base en lo anterior, respecto de la demanda promovida por el quejoso [REDACTED], ordenó remitirla con copia simple de sus anexos a la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México y, en cumplimiento a lo establecido en los artículos 1 y 2 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 de la Ciudad de México, el titular de dicha Oficina de Correspondencia Común turnó y remitió la demanda al **Juez Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Primera Región con residencia en la Ciudad de México**, quien la admitió a trámite y registró bajo el expediente **118/2018**.

8. Sentencia del Juez de Distrito. Seguido en sus etapas el juicio de amparo, el Juez de Distrito celebró audiencia constitucional y dictó sentencia en la que, por un lado, **sobreseyó** en el juicio y, por otro, **otorgó el amparo y la protección de la Justicia Federal**, al tenor de las consideraciones substanciales siguientes:

- El resolutor **sobreseyó** en el juicio respecto al 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 respecto del derecho a solicitar y recibir asilo, y del derecho a tener representación y asistencia legal, en tanto del análisis del marco normativo no se advertía que estuviera en aptitud de llevar a cabo tales conductas.
- De igual manera **sobreseyó** en cuanto a 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 3) al 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-, al no encontrarse obligadas a ello, pues no quedó demostrado que el quejoso se haya ostentado con la calidad de refugiado o manifestara su intención de ser reconocido como tal al ingresar al territorio nacional.

- En cuanto al **fondo**, el Juez señaló que procedía la suplencia de la deficiencia de la queja en términos del artículo 79, fracción VII, de la Ley de Amparo, al tener el quejoso la calidad de solicitante de la condición de refugiado y, por tanto, pertenecer a un grupo en condiciones de vulnerabilidad.
- Posteriormente, hizo la distinción lexicológica entre el asilo político y el refugio, señalando que el estudio de la sentencia se centraría exclusivamente en la condición de *refugiado*.
- Preciado lo anterior, sostuvo que la Constitución Federal en su artículo 11⁶, establece como derecho humano el reconocimiento de la calidad de refugiado, cuyo otorgamiento debe realizarse de conformidad con los tratados internacionales, en cumplimiento a las leyes que regulen sus procedencias y excepciones.
- Destacó que la actual redacción de dicho precepto constitucional derivó de una reforma publicada el quince de agosto de dos mil dieciséis, la cual tuvo por objeto esclarecer la naturaleza del refugio y ajustarla a los estándares internacionales, en los cuales se ha sostenido que la condición de refugiado se genera por las condiciones sociales particulares de la persona que solicita su reconocimiento y que no se trata de una potestad del Estado de “otorgar refugio”, sino que la calidad de refugiado la dan las circunstancias particulares, debiendo limitarse el Estado a “reconocer” esa condición.

⁶ “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.

- Con base en ello, relató que el refugio dentro del Sistema Universal de Derechos Humanos data de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), en la que se contempló el derecho de las personas a buscar asilo y disfrutar de él en caso de persecución, el cual cubre también la protección derivada del estatuto de refugiado.
- Determinó que la materia de refugio se encuentra regulada en la “Convención de 1951 y su Protocolo”, los cuales 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 (ACNUR), el Estado tiene un doble deber, consistente en:
 - 1) 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-.
- Destacó que la referida Agencia al emitir el “*Manual y Directrices sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado*”, estableció que el reconocimiento de la calidad de refugiado debe realizarse a través de un procedimiento idóneo que evalúe el cumplimiento de los requisitos previstos en la Convención de 1951 y su Protocolo, debiendo verificar lo siguiente de la persona: a) Que tenga fundados temores de persecución, b) Que esté fuera del país de su nacionalidad, y c) No quiera o no pueda acogerse a la protección de su país.
- Cumplidos tales requisitos, el Estado debe calificar como refugiada a una persona y proceder a otorgar protección humanitaria, haciéndose hincapié en que, según lo señalado por

la Agencia, la condición de refugiado se adquiere tan pronto se reúnan los requisitos previstos en la Convención, dado que la condición de refugiado es una situación de hecho, cuyo reconocimiento solo es un acto “declarativo” y no constitutivo.

- En el ámbito interamericano, señaló el Juzgador, a diferencia de lo que sucede en sede universal y por virtud de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, la definición de refugiado se ha ampliado, haciéndose extensiva a quienes han huido de sus países porque su vida, seguridad y libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva a derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado el orden público.
- En este sistema, señaló, la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el caso *Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia*, sentó directrices que los Estados deben observar en el diseño e implementación de los procedimientos de reconocimiento de la calidad de refugiado, indicando que cualquier procedimiento de naturaleza migratoria que pueda afectar los derechos del extranjero, deben cumplir con las garantías mínimas del debido proceso.
- Asimismo, reiteró que la condición de refugiado es una calidad de hecho que surge con anterioridad a su reconocimiento, es decir, es una situación de hecho que necesariamente es preexistente a su reconocimiento formal por parte de los Estados, por lo que éstos deben implementar procedimientos previsibles, justos y eficaces, en los que se haga un análisis adecuado e individualizado de la petición, se evalúe correctamente las condiciones del solicitante y el riesgo en caso de devolución, que reciba la orientación necesaria en cuanto al procedimiento que ha de seguirse y de una autoridad identificada, que sea respetuoso de las garantías del debido proceso y que sus resoluciones estén debidamente fundadas y motivadas.
- Preciado lo anterior, el Juez de Distrito procedió a estudiar la regularidad constitucional del artículo 18 de la Ley sobre

Refugiados, Protección Complementaria y Asilo⁷ y 19 de su Reglamento⁸, los cuales, dijo, establecen un *límite temporal* para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, por lo que su estudio debe examinarse desde la perspectiva de una *modulación o limitante al derecho a ser reconocido con la calidad de refugiado*, dentro del cual, el interesado debe iniciar el trámite ante la autoridad administrativa competente.

- Al respecto, resaltó que tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, han sostenido que los derechos humanos no son absolutos, sino que pueden restringirse o suspenderse válidamente en los casos y bajo las condiciones que la misma Ley Fundamental establezca y también por razones de interés general, empero, *dicha restricción no puede ser arbitraria, excesiva o carente de razonabilidad*.
- En ese sentido, apuntó que la Primera Sala del Alto Tribunal del país ha definido que para que las restricciones a derechos humanos sean válidas, deben pasar por un *test de proporcionalidad y razonabilidad jurídica*, consistente en verificar: I) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; II) que la medida resulte idónea para satisfacer 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

⁷ **“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.

En el supuesto previsto en el artículo 13, fracción III, el plazo para presentar la solicitud correrá a partir del día siguiente al que tenga conocimiento de los hechos a los que alude dicha disposición.

En el caso en que al solicitante no le sea posible presentar la solicitud por escrito, la presentará verbalmente, debiéndose asentar en un acta las manifestaciones del solicitante. Si el extranjero no tiene posibilidad de comunicarse verbalmente, se tomarán las medidas necesarias para asentar en el acta correspondiente las manifestaciones del solicitante.

En el supuesto de que el extranjero no comprenda el idioma español, se procederá conforme a lo establecido por el último párrafo del artículo 23 de esta Ley.

El procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado será gratuito.”

⁸ **“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.”

afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.

- Con base en ello, el resolutor Federal determinó en cuanto al primer peldaño, esto es, identificar una finalidad constitucionalmente legítima y admisible, que en los trabajos legislativos que motivaron la expedición de la ley reclamada, no se encontró 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.
- Para sustentar lo anterior, dijo en primer término, que 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.
- No obstante, del examen que el propio Juez realizó para encontrar la finalidad de la medida en otros elementos –a pesar de que el legislador haya sido omiso al respecto-, determinó que tampoco se desprende un objetivo o propósito que encuentre asidero en el texto constitucional, *por lo que si la Agencia de la Organización de Naciones Unidas para los Refugiados ha establecido que la condición de refugiado se adquiere tan pronto se reúnan los requisitos establecidos en la Convención de 1951 y su Protocolo, entonces el compromiso asumido por el Estado Mexicano es: 1) reconocer la calidad de refugiado mediante un acto declarativo y 2) otorgar la protección internacional correspondiente.*
- Bajo tales razonamientos, *el Juez reiteró que no existe una razón constitucionalmente válida que sustente el establecimiento de un plazo para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado*, en tanto dicha medida soslaya que la condición de refugiado es una situación de hecho que se adquiere tan pronto se reúnan los requisitos que establecen los tratados internacionales en la materia; por lo que su reconocimiento no puede depender de un plazo prescriptivo, sino que debe centrarse sólo en los motivos que generaron que el individuo se viera obligado a abandonar su país de origen y que no puede

volver por encontrarse en riesgo su vida, seguridad, libertad u otros derechos.

- Abundó en que, de acuerdo con los tratados internacionales suscritos por México, la calidad de refugiado se adquiere tan pronto la persona se vea forzada a huir de su país por fundados temores de persecución, violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, entre otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público de su país de origen, por lo que el reconocimiento de tal condición no podía depender del transcurso de un plazo determinado, sino únicamente de los móviles que generaron su desplazamiento; es decir, dicha calidad no se adquiere o pierde por que se solicite dentro de un plazo, sino que es merecedora de la protección internacional por el simple hecho de ubicarse en las hipótesis que establecen los tratados.
- De ahí, concluyó que no es razonable establecer un plazo para solicitar el reconocimiento de la calidad de refugiado, en tanto dicho estatus jurídico se adquiere exclusivamente por los acontecimientos que generan que una persona se vea forzada a huir de su país de origen.
- Máxime, dijo, porque las únicas causas por las que el Estado mexicano puede *negar* o *privar* a un individuo la *calidad de refugiado*, de conformidad con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo, son cuando han cesado los motivos que originaron que una persona huya de su país de origen; porque se acoja voluntariamente a la protección de su Estado de nacionalidad; o bien, porque no deba estimarse merecedora de esa tutela, por haber cometido un delito contra la paz, de guerra, contra la humanidad, entre otros, las cuales deben ser de aplicación restrictiva.
- Por tanto, el Juez consideró que el establecimiento de un plazo para reconocer la calidad de *refugiado se inscribe, implícitamente, como una causa que puede derivar en la privación de dicha calidad*, como aconteció en el caso, en el que se negó el reconocimiento de la condición de refugiado a consecuencia de que no se presentó la solicitud dentro del plazo de 30 días referido en la norma impugnada.

- Razón por la cual, señaló, dicho plazo constituye una hipótesis cuyo incumplimiento puede representar un obstáculo que escapa de los supuestos taxativos que los tratados internacionales establecen para negar o privar de ese estatus jurídico a una persona.
- Adicionalmente, el Juzgador estimó 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, la falta de acatamiento de dicho plazo podría generar la privación de la calidad de refugiado, sin que para ello se hubiera hecho un análisis individualizado de la solicitud y sin ponderar las condiciones que puede acarrear la negativa al extranjero y su devolución a su país de origen.
- Por otro lado, estimó que la posibilidad de solicitar la calidad de refugiado con posterioridad al plazo de treinta días hábiles, no subsanaba el vicio de inconstitucionalidad, 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.*
- Cuya permisión, dijo, no genera que el plazo sea flexible o laxo, pues *en esas condiciones el reconocimiento requiere de una demostración reforzada y adicional sobre la imposibilidad material de presentar la solicitud oportunamente*, cuyo aspecto participa del mismo vicio al no existir razón para exigir que el reconocimiento de la condición sea solicitado dentro de un determinado plazo.
- Así, derivado de lo anterior, calificó como **fundado** el concepto de violación hecho valer, aclarando que con ello no se trastoca la política migratoria, ni se traduce en que el reconocimiento de la calidad de refugiado pueda llevarse a cabo de manera indiscriminada, en tanto la autoridad administrativa conserva la atribución de valorar, en cada caso, si el solicitante tiene la calidad de refugiado, sino que lo único que implica la sentencia

es prescindir de considerar que el plazo para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado es de 30 días hábiles, sin perjuicio de que la autoridad analice si la parte quejosa tiene esa calidad.

- En consecuencia, hizo extensiva la concesión del amparo (respecto de los artículos impugnados) a su primer acto de aplicación, para el efecto de que la Directora de Protección y Retorno de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, dejara insubsistente el acuerdo de cinco de noviembre de dos mil dieciocho y diera 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.

9. Recursos de revisión y agravios. Inconformes con tal fallo, tanto la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, como el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (por conducto del Secretario de Gobernación), interpusieron sendos **recursos de revisión**.

La **Cámara de Diputados**, en su escrito de agravios, expresó en esencia, lo siguiente:

- La sentencia recurrida es violatoria de los artículos 74 y 77 de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 11 constitucional, al ser infundados e inoperantes los argumentos por los que el Juez de Distrito determinó conceder el amparo al quejoso, consistentes en que no existe una razón constitucionalmente válida para establecer un límite temporal al derecho de ser reconocido como refugiado, tal como lo establece el artículo 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.
- Considera que de la lectura del artículo impugnado, se aprecia que la razón de ser del establecimiento del plazo de treinta días para presentar la solicitud de refugiado ante la Secretaría de Gobernación -contados a partir del día siguiente al que la persona haya ingresado al país o a partir de que a la persona solicitante le sea materialmente posible presentar la referida solicitud-, se justifica, pues no puede quedar al criterio de los solicitantes el plazo

para presentar la referida solicitud, ya que las autoridades deben emitir sus resoluciones en los plazos y términos que señalen las leyes, de conformidad con el artículo 17 constitucional.

- En ese sentido, el plazo de treinta días establecido en el artículo impugnado debe cumplirse en cualquiera de los dos supuestos mencionados en el párrafo anterior, ya que de conformidad con el artículo 1° de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, se establece que la misma es de orden público por lo que debe cumplirse en sus términos, sin que ello afecte a la parte quejosa.
- Menciona que estableciendo como referencia los esquemas internacionales en materia de derechos humanos y lo señalado en el artículo 11 constitucional, por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, así como su protocolo de 1967, si bien no se establece un procedimiento modelo para la determinación de la condición de refugiado, en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y conforme a lo previsto dentro del esquema internacional de protección de personas con necesidad de protección internacional, se prevé que todo procedimiento interno para determinar la condición de refugiado debe salvaguardar las garantías del debido proceso y, a su vez, se establece como obligación para el refugiado acatar las leyes y reglamentos del país donde se encuentra.
- Indica que también es cierto que no existen estándares internacionales ni doctrina que hagan referencia a un plazo específico para la presentación de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, empero, la consideración básica es que tales plazos deben ser siempre razonables y flexibles, además de permitir excepciones, tal como lo establece el artículo 18 de la Ley reclamada, lo que además dice, es acorde con la legislación de diversos países como Belice, el Salvador, Perú y República Dominicana.
- Sostiene que el Juez de Distrito inobserva que el legislador local cuenta con libertad configurativa en la materia y que el hecho de que el legislador no haya precisado las razones por las que estableció el plazo de treinta días para la presentación de la solicitud de la condición de refugiado en la exposición de motivos de la ley

impugnada no implica una violación al derecho a ser reconocido como refugiado, toda vez que en la Constitución Federal no se aprecia tal exigencia (fundamentación y motivación) a los órganos que intervienen en el procedimiento legislativo.

- Por otro lado, considera que el artículo en cuestión establece un supuesto de excepción por el que se permite dar trámite a las solicitudes de la condición de refugiado fuera del plazo de treinta días, consistente en lo dispuesto por la segunda parte del artículo 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y el artículo 19 de su Reglamento, en el sentido de presentarla cuando el extranjero acredite que por causas ajenas a su voluntad, le fue materialmente imposible presentarla oportunamente.

De esta manera, si al quejoso no le fue posible acreditar la causa ajena a su voluntad, no se trata ya de un problema de inconstitucionalidad de la norma impugnada sino de desatención a la ley atribuible al quejoso.

- Precisa que con lo anterior no se le está negando el derecho a interponer una solicitud de reconocimiento de refugiado, sino que ello debe ser conforme a lo establecido por la legislación en la materia.
- En consecuencia, considera que al ser ilegal la sentencia emitida por el Juez de Distrito del conocimiento, lo procedente es su revocación y se niegue el amparo a la parte quejosa, pues el artículo 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político cumple con el procedimiento legislativo consagrado en los artículos 71, 72 y 73, fracción XXXI, de la Constitución Federal.

Por su parte, el **Presidente de los Estados Unidos Mexicanos** hizo valer en su único agravio, los siguientes argumentos:

- El artículo 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, así como el artículo 19 de su Reglamento, no vulneran el derecho humano a ser reconocido con la condición de refugiado consagrado en el artículo 11 constitucional, ya que el plazo de treinta días (previsto en el artículo

18 de la ley impugnada) no es taxativo para presentar la solicitud de reconocimiento de la calidad de refugiado, en virtud de que regula un supuesto de excepción que permite a los solicitantes ejercer su derecho a la protección nacional fuera de dicho plazo.

- Que de una interpretación conforme y sistemática de los preceptos impugnados, se advierte que no se establece un límite temporal, pues la falta de presentación de la solicitud dentro del periodo de treinta días no conduce *per se* a que la solicitud sea rechazada.
- De conformidad con la regulación constitucional, legal e internacional en materia de refugiados, puede considerarse que el establecimiento de plazos para la presentación de la solicitud de reconocimiento, contrario a lo señalado por el Juez de Distrito, no resulta, *per se*, violatorio de derechos fundamentales, sino únicamente aquéllos que resulten demasiado cortos o que impidan un análisis exhaustivo caso por caso.
- Estima que el requisito para hacer operante la excepción en cuanto a la falta de presentación de la solicitud de la condición de refugiado en el plazo de treinta días, consistente en acreditar que por causas ajenas a su voluntad no le fue materialmente posible presentar la solicitud oportunamente, no resulta excesivo o arbitrario, ya que únicamente se trata de un requisito para tomar en cuenta las razones por las que no pudo presentarla en el plazo señalado por el artículo 18 de la ley impugnada.
- El sistema mexicano respeta los criterios del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en cuanto permite un análisis específico de cada caso, tomando en cuenta las dificultades que conlleva cada uno de ellos, por lo que los artículos impugnados no deben considerarse contrarios a la Constitución Federal al establecer un lapso temporal, puesto que tal plazo no resulta excesivamente corto o taxativo, ni ello implica un rechazo automático a la solicitud presentada.
- Indica que tales cuestiones han sido confirmadas por los Juzgados Primero y Octavo de Distrito en Materia Administrativa del Primer Circuito, quienes en los juicios de amparo 1223/2018 y 709/2017 negaron el amparo por lo que hace a los artículos 18 de la Ley sobre

Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, así como el 19 de su Reglamento.

- Añade que el planteamiento por el que el Juez de Distrito sostuvo que los artículos impugnados prevén una restricción que no cuenta con una finalidad constitucionalmente válida, resulta impreciso e inatendible para realizar el test de proporcionalidad, ya que los preceptos impugnados no establecen únicamente un plazo de treinta días sino que además es posible conocer de las solicitudes que se presenten fuera del plazo señalado respecto de las cuales se manifiesten las razones por las que no le fue materialmente posible presentarla oportunamente; evidenciando que no se trata de una restricción al no ser el plazo excesivamente corto ni que ello implique un rechazo en automático a la solicitud presentada.
- Por lo anterior, aduce, que no se está en presencia de un caso en el que se pueda llevar a cabo un test de proporcionalidad, en tanto que no existe un límite al ejercicio del derecho de reconocimiento de la condición de refugiado, toda vez que el plazo de treinta días no resulta determinante para que la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados dé trámite a alguna solicitud.

Finalmente, el quejoso al interponer el **recurso de revisión adhesiva**, manifestó, en esencia, lo siguiente:

- Los solicitantes de la condición de refugiado en México constituyen una categoría de personas protegidas por el derecho a solicitar y recibir asilo reconocido por la Constitución Federal y en el sistema universal e interamericano de derechos humanos como una figura cuyo objeto es la protección de la persona humana y que se caracteriza por ser pacífica, apolítica, solidaria y humanitaria.
- Cualquier consideración en torno al derecho de solicitar y recibir asilo, ya sea de carácter legislativo, administrativo o de otra índole, debe tomar en cuenta las distinciones anotadas entre personas migrantes y la protección a personas refugiadas.
- Fue correcto lo observado por el Juez de Distrito en cuanto a que al Estado le corresponde: 1) 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; por lo que no es apegado a estándares internacionales que el Estado no tramite el procedimiento para solicitar la condición de refugiado al no acatarse un plazo, cuya necesidad, razonabilidad y proporcionalidad no se encuentran justificadas.

- En el sistema mexicano existen diversas situaciones de hecho para la preservación de libertades y derechos constitucionales que no están sujetos a un plazo o a condiciones similares o diversas a las normas tildadas de inconstitucionales, como por ejemplo: el reconocimiento de paternidad, entre otros.
- Asimismo, la posibilidad que tiene una persona migrante en situación irregular de solicitar al Instituto Nacional de Migración regularizar su situación migratoria y a que se le autorice regular su estancia (siempre que cumpla con los requisitos correspondientes), no se encuentra sujeta a un plazo perentorio para ello, sino únicamente se le sanciona con una multa.
- Fue correcto el señalamiento por el Juez de Distrito en cuanto a que no existe un fin constitucionalmente válido para el establecimiento de un plazo para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, pues esta última es una situación de hecho prevista en tratados internacionales de la materia, por lo que una persona no adquiere o pierde esa calidad mediante su reconocimiento formal dentro de un plazo concreto.
- Las autoridades responsables, en sus respectivos recursos de revisión no justifican la finalidad legítima para el establecimiento de un plazo. De manera que, la Cámara de Diputados malinterpreta las consideraciones del Juez de Distrito, pues la resolución emitida no se refirió a la libertad de configuración legislativa sino al examen de proporcionalidad respecto de los artículos impugnados.
- Finalmente, si bien el artículo 11 de la Constitución Federal refiere a que la ley regulará sus excepciones y procedencias, no significa que ello introduzca limitaciones y restricciones que impidan el acceso a solicitar y recibir asilo como el establecimiento de un plazo, aunado a que ni en los instrumentos internacionales de derechos humanos ni en la Constitución Federal, se encuentra regulado.

- En ese sentido, las “excepciones y procedencias que la ley en la materia disponga”, a que se refiere el artículo 11 constitucional, se traducen en: a) procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado que cumplan con estándares internacionales; b) las causales de inclusión por las que se evalúan los elementos constitutivos de la condición de refugiado; c) las cláusulas de exclusión (por las que las personas aun siendo refugiadas pueden ser excluidas de la protección); d) las cláusulas de revocación (cuando se retira la protección como refugiado tras haber sido reconocido); e) las cláusulas de cesación de la condición de refugiado); f) las cláusulas de cesación o terminación de la condición de refugiado.
- El establecimiento de plazos para solicitar la protección como refugiado se desprende de la práctica de los Estados, más no es parte del contenido del derecho codificado en los instrumentos nacionales, regionales o internacionales en materia de personas refugiadas. En ese sentido, ni en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, ni la jurisprudencia disponible en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el Universal señalan como elemento para ser reconocido y protegido como refugiado limitaciones temporales.
- Del análisis comparativo de la situación en la materia en otros países, se aprecia que existe cierta tendencia en la región europea y americana hacia el no establecimiento de plazos, sin embargo, también hay un número considerable de países que tienen por práctica el establecer plazos; por lo que corresponde a las autoridades judiciales de cada Estado determinar su constitucionalidad de acuerdo al marco jurídico aplicable en el caso concreto.
- El establecimiento de un plazo e incluso el de una excepción al mismo, obstaculizan el acceso a solicitar y recibir asilo, pues se priva a los solicitantes a una correcta evaluación de su solicitud y riesgos que pueda sufrir en caso de su devolución, por lo que se traduce en un rechazo mecánico de su solicitud.
- El problema del establecimiento de un plazo, en el presente caso, no se resuelve con una excepción que lleva a un procedimiento que decida sobre la causa ajena y la imposibilidad material, pues no

toma en cuenta los elementos constitutivos de la condición de refugiado y que por ello es automático y mecánico.

- El establecimiento del plazo para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado impide y obstaculiza el análisis de los motivos y elementos que hacen a una persona refugiada, pues éstos ni siquiera son materia de valoración a la supuesta excepción prevista al incumplimiento del plazo.
- Por último, lo mencionado por el Juez de Distrito no afecta la política migratoria en cuanto a que en la política de asilo se está internacionalmente obligado a brindar protección a aquel que lo solicite.

CUARTO. Aspectos que han quedado firmes. Como cuestión previa al estudio de fondo, cabe señalar que mediante resolución de once de abril de dos mil diecinueve, el Tribunal Colegiado de Circuito Auxiliar **dejó firme el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito del conocimiento en el considerando tercero** (en cuanto a los actos atribuidos a 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”).

Por lo que no se está en el caso de examinar argumentos relacionados con los actos consistentes en la omisión de proporcionar información clara y oportuna respecto del derecho a solicitar y recibir asilo, y del derecho a tener representación y asistencia legal; así como 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 el reconocimiento de la condición de refugiado en el punto de tránsito internacional; pues dada la firmeza de dicho sobreseimiento, al no haber sido controvertido por la parte a quien pudo perjudicarlo, ello libera a esta Segunda Sala de abordar, en

su caso, el estudio de los conceptos de violación relacionados con tales actos.

QUINTO. Delimitación de la litis en esta instancia. Derivado de que el Tribunal Colegiado de Circuito Auxiliar **reservó jurisdicción** a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto al análisis de la constitucionalidad del artículo 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, sin perjuicio, dijo, que en todo caso pudiera reservarse también jurisdicción respecto de la inconstitucionalidad del diverso artículo 19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, al tratarse de una norma que no se ubica en un supuesto del conocimiento originario de esa Suprema Corte.

Tal como se señaló en el considerando primero de esta ejecutoria, habiéndose reasumido competencia respecto del numeral 19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, dada su estrecha relación con el diverso 18 de la referida Ley, resulta procedente el estudio de la regularidad constitucional de la citada disposición reglamentaria, a fin de evitar el dictado de resoluciones contradictorias.

SEXTO. Cuestión previa para resolver el asunto. Con el fin de dar claridad al tema que se dilucidará en este recurso de revisión, resulta oportuno recordar que el Juez de Distrito dejó sentadas diversas premisas -que no fueron controvertidas por las autoridades recurrentes- y que hizo consistir en las siguientes:

- a. Precisó que al pertenecer el quejoso a un **grupo en condiciones de vulnerabilidad**, el estudio de sus argumentos debía realizarse **supliendo la deficiencia de la queja**, en términos del artículo 79, fracción VII, de la Ley de Amparo.
- b. Dejó sentada la **diferencia lexicológica existente entre el asilo y el refugio** y puntualizó que el estudio del amparo se centraría exclusivamente en la **condición de refugiado**, cuyo derecho humano se encuentra consagrado en el artículo 11, párrafo segundo, de la Constitución Federal, para cuya

protección la norma fundamental hace una remisión directa y expresa a los tratados internacionales.

- c. En cuanto al **refugio en el sistema universal**, destacó que el primer referente se encuentra en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y, particularmente, en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, suscrita en 1951 en Ginebra, Suiza, complementada a través del Protocolo de Nueva York de 1967, conforme al cual se eliminó la limitación contenida en la Convención de 1951 y se **amplió la protección** a cualquier persona que reúna las siguientes condiciones:
- 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 bien,
 - 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.
- d. Hizo hincapié en que conforme a diversos estándares internacionales, la condición de refugiado se adquiere tan pronto se reúnan los requisitos que la Convención y su Protocolo han señalado, es decir, se trata de una **situación de hecho**, cuyo reconocimiento solo es un acto **declarativo** y no constitutivo.
- e. Puntualizó los derechos de que gozan los refugiados según lo establecido en la Convención de 1951 y su Protocolo (entre los que destacan: prohibición de expulsión-principio de no devolución, libertad de circulación, no discriminación, acceso a los tribunales, derecho de propiedad, vivienda, educación pública, seguridad social, etcétera).

- f. En el ámbito ***interamericano de derechos humanos***, precisó que conforme a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre aprobada en 1948, se estableció el derecho a recibir asilo en caso de persecución siempre que no responda a delitos de derecho común y, que conforme a la ***Declaración de Cartagena sobre Refugiados***, se ***amplió la definición de refugiado***, ampliando su espectro de protección a toda persona que:
- Por otros móviles se vean obligadas a abandonar su país de origen, como pueden ser: por motivos de violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva a derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado el orden público.
- g. Finalmente, estableció que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que los Estados deben implementar ***procedimientos previsibles, justos y eficaces***, en los que:
- Se lleve a cabo un análisis adecuado e individualizado de la petición, porque una decisión errónea o desfavorable podría derivar en una afectación grave a la vida, libertad o seguridad del solicitante.
 - El procedimiento debe desenvolverse a través de una correcta evaluación de las condiciones del solicitante y del riesgo que podría sufrir en caso de devolución (mediante entrevistas personales para la toma de decisiones adecuada y objetiva).
 - El solicitante debe recibir la orientación necesaria en cuanto al procedimiento a seguir, ya sea de carácter judicial o administrativo y por conducto de una autoridad claramente identificada, en el cual se respeten las garantías del debido proceso legal establecidas en el

numeral 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- Las decisiones que al efecto se tomen, deben estar debidamente fundamentadas, contemplando la posibilidad de ser revisadas a través de algún recurso.

Lo anterior, pues a la luz de tales premisas –respecto de las cuales, como ya se dijo, no existe controversia alguna-, procederá estudiar los agravios formulados por las responsables, debiendo señalar que al derivar el presente asunto de un juicio de amparo indirecto en materia administrativa en el que impera el **principio de estricto derecho** para las autoridades responsables, no procederá suplir la deficiencia de sus agravios.

SÉPTIMO. Análisis de los agravios. Del examen integral de los agravios hechos valer, se advierte que tanto los formulados por la **Cámara de Diputados del Congreso de la Unión** como por el **Presidente de la República** –con ciertas diferencias-, en esencia, se encuentran encaminados a controvertir la declaratoria de inconstitucionalidad decretada por el resolutor federal respecto de los artículos 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y 19 de su Reglamento, por lo que lo procedente será estudiarlos de manera conjunta.

En efecto, de la lectura de los agravios hechos valer se advierte que, en esencia, están dirigidos a evidenciar que conforme al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y al esquema internacional de personas con necesidades de protección –“Convención de 1951 y su Protocolo”-, lo que se exige en el procedimiento de reconocimiento es que se salvaguarden las garantías del debido proceso.

Señalan también que no existen estándares internacionales ni doctrina que hagan referencia a un plazo específico para presentar una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado; sin embargo, la consideración esencial es que tales plazos sean siempre razonables y flexibles, además de permitir excepciones.

De igual forma, aducen que el hecho de que legislador no haya precisado dentro de la exposición de motivos de la ley impugnada las razones por las cuales estableció un plazo para la presentación de la solicitud, no implica una violación al derecho a ser reconocido con el estatus de refugiado, en tanto tal procedimiento no exige que se tengan que explicar los motivos que se tomaron en cuenta para ejercer la función legislativa.

Añaden que los criterios de diversos organismos internacionales han sido en el sentido de que la falta de presentación de la solicitud dentro de un periodo específico no debería conducir, *per se*, a que la solicitud no reciba la debida consideración, lo que significa que el establecimiento de un plazo para solicitar la condición de refugiado no debe ser restrictivo, ni debe derivar en el rechazo mecánico sólo por la falta de presentar la solicitud dentro de un cierto periodo sin evaluarla.

Por lo que, en el caso, la previsión de un lapso temporal no conduce de manera automática a la violación del derecho al reconocimiento, sino sólo aquellos que sean cortos e inflexibles y que impliquen un rechazo sin realizar un debido análisis.

Abundan en que de una interpretación conforme y sistemática de las normas impugnadas, se advierte que el legislador tomó en cuenta la situación de riesgo y vulnerabilidad de los que solicitan refugio, pues previó un supuesto de **excepción** para el caso en que el solicitante se encuentre ante la imposibilidad material de presentar su petición dentro del plazo de 30 días hábiles a partir de su entrada al territorio nacional.

De manera que la ley reclamada no establece un plazo taxativo para presentar la solicitud de reconocimiento de refugiado, sino que regula un mecanismo de **excepción** previsto en el numeral 19 del reglamento, que permite a los solicitantes ejercer su derecho fuera del plazo de 30 días, cuando el extranjero acredite que por causas ajenas a su voluntad no le fue posible materialmente presentarla de manera oportuna, lo que evidencia que no se trata de una restricción, al no ser el plazo excesivamente corto ni que ello implique un rechazo en automático a la solicitud presentada.

Y, por ende, al no encontrarse ante la presencia de un *límite* al ejercicio de dicho derecho, no se estaba ante la posibilidad de realizar un test de proporcionalidad como lo hizo el juzgador, porque el plazo referido no resulta determinante para que la COMAR dé trámite a alguna solicitud.

Finalmente, sostienen en cuanto al requisito consistente en acreditar dicha imposibilidad (previsto en el numeral 19 del reglamento reclamado), que éste no resulta excesivo o arbitrario, sino que sólo se trata de un requisito para tomar en cuenta las razones por las cuales le fue materialmente imposible al solicitante presentar su solicitud dentro del plazo legal, pero, insisten, no resulta determinante para darle trámite a la referida solicitud.

Ahora bien, a fin de emprender el estudio de los agravios formulados por las autoridades recurrentes, es indispensable establecer, en principio, si lo previsto en el artículo 18 de la ley reclamada se trata o no de una limitante al ejercicio del derecho humano reconocido en el numeral 11, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lo cual resulta necesario reproducir tanto la norma constitucional como la disposición legal referida, que, respectivamente, prevén lo siguiente:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

“Artículo 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.”

**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.
(...)”*

El precepto constitucional transcrito, en la cuestión que a este asunto interesa, reconoce el derecho de toda persona a buscar y recibir asilo⁹ y establece que el reconocimiento de la condición de refugiado debe realizarse de conformidad con los tratados internacionales y en cumplimiento a las leyes que regulen su procedencia y excepciones.

Es decir, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como derecho humano el reconocimiento de la calidad de refugiado y remite, de manera directa y expresa, para conocer su alcance, a los tratados internacionales.

Dicha remisión no sólo deriva de lo dispuesto en el aludido numeral 11 de la Constitución Federal, sino de lo que establece el primer párrafo del artículo 1º de dicha Norma Fundamental, el cual se ha interpretado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que para determinar el contenido y alcance de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, debe acudir a ambas fuentes, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de las personas.

Sirve de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia 1a./J. 29/2015 (10a.), de rubro: **“DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS TANTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMO EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES.**

⁹ Que de acuerdo a la diferencia lexicológica apuntada por el resolutor Federal en la sentencia combatida y dado que el asilo se trata de una figura que puede manifestarse a través de distintas modalidades, a lo que se refiere dicho precepto es al asilo derivado del estatuto de refugiado.

PARA DETERMINAR SU CONTENIDO Y ALCANCE DEBE ACUDIRSE A AMBAS FUENTES, FAVORECIENDO A LAS PERSONAS LA PROTECCIÓN MÁS AMPLIA.”¹⁰

Por su parte, derivado de lo expresamente señalado en el numeral 11 constitucional en cuanto a que la ley regulará su procedencia y excepciones (tratándose del reconocimiento de la condición de refugiado) la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en su artículo 18 -contenido en el capítulo I, denominado “*DEL RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO*”-, prevé que el extranjero que solicite ser reconocido como refugiado, deberá presentar su solicitud ante la autoridad competente dentro del plazo de treinta días (30) 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.

Como se puede observar, de su simple intelección, es posible advertir que el numeral 18 de la ley reclamada se configura como una medida legislativa que prevé un límite temporal (30 días) para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado.

Es decir, dicha medida legislativa consiste -como de su propia lectura se advierte-, en el establecimiento de un plazo dentro del cual debe presentarse la solicitud para reconocer a una persona el estatus de refugiado, lo cual, sin adelantar hasta ahora una conclusión sobre su regularidad constitucional, en sí mismo considerado, se trata de un límite temporal al derecho a solicitar tal reconocimiento, y si bien en el artículo 19 del reglamento de la ley se prevé, de manera excepcional, que se puede dar trámite a las solicitudes presentadas fuera del plazo señalado, siempre y cuando el extranjero acredite que por causas ajenas a su voluntad no le fue materialmente posible presentarla

¹⁰ 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.”

oportunamente; lo cierto es que en dicha excepción (cuya constitucionalidad se analizará más adelante) no se contempla la posibilidad de que, en caso de no acreditarse esa imposibilidad material, aun así, la autoridad deba admitir la solicitud de reconocimiento y proceder a su estudio individualizado, a fin de determinar si el solicitante se ubica o no en alguna de las definiciones de refugiado que la ley y los tratados internacionales han previsto para ello.

En ese sentido, derivado de que ni en la ley ni en su reglamento se prevé la posibilidad de que a pesar de que se haya presentado la solicitud fuera del plazo legal o de no acreditar que por causas ajenas a su voluntad le fue materialmente imposible al extranjero presentarla oportunamente, la autoridad deba analizar -en el fondo- la solicitud de reconocimiento; resulta claro, entonces, que la constitucionalidad de la medida legislativa impugnada debe estudiarse –como aconteció- 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 del cual el interesado debe solicitar el reconocimiento de ese estatus jurídico.

Por tanto, fue correcto que el resolutor Federal estudiara bajo el aludido test de proporcionalidad, la constitucionalidad de la medida legislativa impugnada –considerándola, como ya se constató, como un límite temporal o prescriptivo dentro del cual el interesado debe solicitar el reconocimiento de ese estatus jurídico–.

En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para verificar si algún derecho humano reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte se ha transgredido, el juzgador puede emplear diversos métodos o herramientas argumentativas que lo ayuden a constatar si existe o no la violación alegada, estando facultado para decidir cuál es, en su opinión, el más adecuado para resolver el asunto sometido a su conocimiento a partir de la valoración de los siguientes factores, entre otros: a) el derecho o principio constitucional que se alegue violado; b) si la norma

de que se trata constituye una limitación gradual en el ejercicio del derecho, o si es una verdadera restricción o impedimento en su disfrute; c) el tipo de intereses que se encuentran en juego; d) la intensidad de la violación alegada y e) la naturaleza jurídica y regulatoria de la norma impugnada.

Para lo cual, entre los métodos más comunes para solucionar esas problemáticas, se encuentra el test de proporcionalidad que, junto con la interpretación conforme, el escrutinio judicial y otros métodos interpretativos, constituyen herramientas igualmente útiles para dirimir la violación a derechos.

En ese sentido, considerando entonces que sí era procedente analizar la regularidad constitucional de tal medida bajo dicho método interpretativo, ahora corresponde examinar si el estudio realizado por el juzgador se encuentra apegado a derecho.

Con tal propósito, debe recordarse lo que el juzgador sustentó en la sentencia que ahora se impugna, en el sentido de que esta 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.

Dicha habilitación, dijo, 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 establecidas¹¹.

¹¹ Así se encuentra plasmado en la tesis aislada 1a. CCXV/2013, cuyo criterio se comparte. de rubro y texto: "**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.**" Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que no existen derechos humanos absolutos, por ello, conforme al artículo 1o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, aquéllos pueden restringirse o suspenderse válidamente en los

Así, de lo anterior se infiere, entonces, que ningún derecho fundamental es absoluto y en esa medida todos admiten restricciones; sin embargo, la condición a que están sujetas aquellas normas o actos que restrinjan algún derecho humano, es que no sean arbitrarios, excesivos o carentes de razonabilidad.

Ahora, con el fin de verificar si la limitación referida encuentra una justificación constitucionalmente válida; si es racional, es decir, si se encamina a los propósitos trazados por el creador de la norma; y, finalmente, si es razonable o estrictamente proporcional, esto es, si en la consecución de los objetivos deseados no se afecta innecesaria o desmedidamente algún derecho de los gobernados, resulta necesario analizar- en concordancia con el criterio contenido en la jurisprudencia 1a./J. 2/2012, de rubro: “**RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS**”, si la restricción de que se trata, satisface los siguientes requisitos:

a) En primer lugar, la restricción reglamentada por el legislador debe ser constitucionalmente válida. La restricción al derecho fundamental debe ser admisible dentro del ámbito constitucional, esto es, los derechos fundamentales sólo pueden restringirse o suspenderse con objetivos que puedan enmarcarse dentro de las previsiones de la Carta Magna. Por tanto, es claro que el legislador (formal o material) no tiene facultades para establecer

casos y con las condiciones que la misma Ley Fundamental establece. En este sentido, el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que las restricciones permitidas al goce y ejercicio de los derechos y las libertades reconocidas en ésta no pueden aplicarse sino conforme a las leyes dictadas en razón del interés general y de acuerdo con el propósito para el cual han sido establecidas. Sin embargo, la regulación normativa que establezca los supuestos por los cuales se restrinjan o suspendan los derechos humanos no puede ser arbitraria, sino que los límites previstos en los invocados ordenamientos sirven como elementos que el juez constitucional debe tomar en cuenta para considerarlas válidas. En ese contexto, de la interpretación armónica y sistemática de los artículos citados se concluye que los requisitos para considerar válidas las restricciones o la suspensión de derechos, son: a) que se establezcan en una ley formal y material (principio de reserva de ley) dictada en razón del interés general o público, en aras de garantizar los diversos derechos de igualdad y seguridad jurídica (requisitos formales); y, b) que superen un test de proporcionalidad, esto es, que sean necesarias; que persigan un interés o una finalidad constitucionalmente legítima y que sean razonables y ponderables en una sociedad democrática (requisitos materiales).”

limitaciones a derechos humanos adicionales a los que se derivan del mismo texto constitucional, y sus facultades de producción normativa sólo deben desplegarse para dar contenido exacto a los mismos.

b) En segundo lugar, la medida legislativa debe ser necesaria para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional. Es decir, no basta que la restricción sea, en términos amplios, útil para la obtención de ese fin, sino que de hecho esa medida debe ser la idónea para su realización. Por ende, el juez constitucional debe asegurarse de que el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos humanos (fundamentales). Las restricciones constitucionalmente previstas a los derechos humanos tienen un carácter excepcional, lo cual implica que el legislador debe echar mano de ellas sólo cuando sea estrictamente necesario.

c) Finalmente, debe ser proporcional. La medida restrictiva debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la restricción, y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales.

En cuanto al primer requisito, esto es, a la identificación de una finalidad constitucionalmente legítima y admisible, **debe recordarse que en su sentencia el Juez A quo señaló que ésta no se cumplía**, pues de los trabajos legislativos que motivaron la expedición de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, **no encontró 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, en tanto no se desprendía una finalidad concreta y específica que justificara la decisión del legislador de establecer esa limitante.

Asimismo, y a pesar de que el legislador fue omiso al respecto, del propio análisis que llevó a cabo el Juzgador, señaló que no advertía un objetivo o propósito que encontrara asidero en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues conforme a los estándares internacionales de protección de los Derechos

Humanos (establecidos por la Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva OC-25/18¹²), no existía una razón constitucionalmente válida que sustentara el establecimiento de un plazo para solicitar el reconocimiento de la calidad de refugiado, en razón de que dicha medida soslayaba que la condición de refugiado era una situación de hecho que se adquiría tan pronto se reunieran los requisitos que establecían los tratados internacionales en la materia, por lo que su reconocimiento no podía hacerse depender del cumplimiento de un plazo prescriptivo, sino que debía 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.

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

Determinando, por ende, que su reconocimiento no podía hacerse depender del cumplimiento de un plazo prescriptivo, sino que debía 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.

Sin embargo, acorde con lo señalado en los agravios formulados por las autoridades recurrentes, esta Segunda Sala advierte que la medida legislativa en estudio **sí persigue una finalidad constitucionalmente válida** para exigir que la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado sea presentada en un determinado plazo, tal como se procederá a evidenciar.

¹² Visible en la siguiente liga http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_25_esp.pdf.

En efecto, como se mencionó en párrafos anteriores, para abordar el estudio de constitucionalidad de la referida medida legislativa bajo el aludido test de proporcionalidad, es necesario, en principio, identificar que la limitante impuesta por el legislador sea admisible dentro del ámbito constitucional, esto, pues el legislador ordinario sólo puede restringir o suspender el ejercicio de un derecho fundamental con objetivos que puedan enmarcarse dentro de las previsiones de la Carta Magna.

Dicho criterio se refiere, específicamente, 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, sin que tenga facultades para establecer limitaciones a derechos humanos adicionales a los que se derivan del mismo texto constitucional, sino solamente las puede desplegar para dar contenido exacto a los mismos.

En el caso, esta Sala considera, como se adelantó, que el establecimiento de un plazo para la presentación de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, **encuentra una finalidad constitucionalmente válida, por dos razones:**

La primera, como un deber y una facultad del Estado en el control de sus fronteras, de identificar a quienes ingresan a su territorio en las diversas categorías migratorias, a fin de cumplir con el marco regulatorio establecido para el tránsito y la estancia de los extranjeros en el país y atender, sobre todo, el creciente fenómeno migratorio de México de manera integral como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.

Y la segunda, en congruencia con lo anterior, porque lo que se pretende evitar es que el extranjero en condición de refugiado que requiera de protección, se coloque en una situación de irregularidad respecto de las leyes mexicanas por un tiempo que resulte muy prolongado, en detrimento de sus derechos fundamentales, lo cual es acorde con el objeto que persigue la Ley sobre Refugiados, Protección

Complementaria y Asilo Político, que es regular el otorgamiento de asilo político, el reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de protección complementaria, así como establecer las bases para la atención a los solicitantes y asistencia a los asilados y refugiados que se encuentran en territorio nacional, con la finalidad de garantizarles el pleno respeto a sus derechos humanos¹³.

Es decir, según se advierte del proceso legislativo de creación de la ley reclamada¹⁴, el legislador puntualizó que es un deber del Estado Mexicano proteger a las personas que se han visto forzadas a abandonar sus países por haber sido objeto de violaciones graves a sus derechos humanos y en congruencia con ello, lo que se busca, entonces, con el establecimiento de un plazo, es que el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado se inicie lo más pronto posible (dentro del plazo de 30 días hábiles) a partir de que el extranjero haya ingresado al país o, en su caso, desde que le haya sido materialmente posible presentar su solicitud.

Esto, **pues la identificación inmediata de su condición migratoria**, en cualquiera de sus vertientes, ya sea para que se le reconozca como refugiado, para acceder al otorgamiento de protección complementaria, de asilo político o bien, para la obtención de una visa por razones humanitarias, **posibilitará su protección efectiva**.

En esa línea, considerar lo contrario, es decir, que no debe establecerse un plazo para el inicio del procedimiento correspondiente, traería como consecuencia que las personas que entran al país por un temor fundado de persecución que ponga en riesgo su vida, libertad o integridad, no puedan ser identificadas de manera inmediata y el Estado, por ende, no esté en posibilidad de otorgarles la protección que

¹³ En la opinión consultiva OC-21/14, el Tribunal interamericano precisó que las autoridades tienen, como parte de un deber de debida diligencia vinculada con el acceso a los sistemas de asilo, la obligación positiva de identificar a aquellas personas extranjeras (la resolución se refiere a la niñez pero la acción puede extender a personas adultas también) que requieren de protección internacional dentro de sus jurisdicciones.

Dicha protección debe garantizarse, ya sea por la condición de refugiado o algún otro tipo de condición que requiera protección, a través de una evaluación inicial con garantías de seguridad y privacidad, con el fin de proporcionarles el tratamiento adecuado e individualizado necesario. (Corte IDH. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014, párr. 82.)

¹⁴ Contendida en su exposición de motivos de 14 de mayo de 2010.

solicitan, lo cual aumentaría la probabilidad de que sus derechos humanos sean vulnerados por agentes estatales o no estatales, imposibilitando con ello que el Estado cumpla a cabalidad con su obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de tales personas en términos del mandato constitucional contenido en el artículo 1° de la Carta Magna.

Aunado a lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁵ se ha pronunciado sobre tales aspectos, en el sentido de que en el ejercicio de su facultad de fijar políticas migratorias, los Estados pueden establecer mecanismos de control del ingreso a su territorio y la salida de él con respecto a personas que no sean nacionales suyas, siempre que dichas políticas sean compatibles con las normas de protección de los derechos humanos establecidas en la Convención Americana.

En tal sentido, señaló que de las obligaciones generales de respetar y garantizar los derechos, derivan deberes especiales, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho. Al respecto, se refirió a la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los migrantes indocumentados o en situación irregular por ser “los más expuestos a las violaciones potenciales o reales de sus derechos” y sufrir, a consecuencia de su situación, un nivel elevado de desprotección de sus derechos y diferencias en el acceso a los recursos públicos administrados por el Estado con relación a los nacionales o residentes.

Además, observó que las violaciones de derechos humanos cometidas en contra de los migrantes quedan muchas veces en impunidad debido, *inter alia*, a la existencia de factores culturales que justifican estos hechos, la falta de acceso a las estructuras de poder en una sociedad determinada, y a impedimentos normativos y fácticos que tornan ilusorios un efectivo acceso a la justicia.

En ese sentido, en atención a lo anterior y, considerando la imperiosa necesidad que tiene el Estado, por un lado, de regular el

¹⁵ Caso Velez Loor vs. Panamá, en su sentencia de 23 de noviembre de 2010.

acceso a sus fronteras y, por otro, de identificar a quienes al ingresar a su territorio requieren de protección especial, dada la vulnerabilidad en que se encuentran quienes cruzan las fronteras de sus países de origen, a consecuencia, precisamente, de la desprotección de sus derechos fundamentales, esta Segunda Sala afirma que el establecimiento de un plazo para presentar una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado **encuentra una justificación constitucionalmente válida**, en la medida en que la **identificación inmediata** de su estatus migratorio (sea cual fuere), pero principalmente en el caso de refugiados, **posibilita su protección** y, consecuentemente, en caso de proceder dicho reconocimiento, podrá otorgarle a la persona un estatus migratorio determinado, la cual podrá gozar de los derechos establecidos tanto en la ley sobre refugiados y en la Convención de 1951 y su Protocolo (entre los que destacan: prohibición de expulsión-principio de no devolución, libertad de circulación, no discriminación, acceso a los tribunales, derecho de propiedad, vivienda, educación pública, seguridad social, etcétera), como en la legislación interna.

Ahora, superado el primer requisito del test de proporcionalidad, **procede que esta Segunda Sala analice los restantes a fin de determinar si la medida legislativa es idónea, necesaria y proporcional.**

Para ello, es dable señalar que en cuanto al segundo peldaño, consistente en que la medida legislativa **sea idónea y necesaria** para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional, ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁶ que no basta que la restricción sea en términos amplios útil para la obtención de esos objetivos, sino que debe ser la idónea para su realización, lo que significa que el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales.

En efecto, este Tribunal ha determinado que para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, la medida legislativa, primero, debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la

¹⁶ Por ambas Salas.

consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión.

Así, una vez que se ha constatado –como ya se hizo- que la medida legislativa persigue un fin válido constitucionalmente, corresponde analizar si la misma es idónea y necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental.

Dicho examen 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 que 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.

Además, 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.

Pues bien, en el caso concreto, del examen realizado a la medida legislativa en controversia, esta Sala estima que **es idónea y necesaria** para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional de que se trata.

Por un lado, porque el establecimiento de un plazo para presentar una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, constituye una medida idónea y necesaria para alcanzar los fines perseguidos por el legislador, pues es la única forma en que dentro de un determinado periodo de tiempo, las autoridades migratorias correspondientes estarán en aptitud de identificar a las personas que se consideran refugiados y, como consecuencia de ello, en posibilidad de brindarles la protección que establecen las leyes nacionales y los tratados internacionales, propiciando con ello que los solicitantes permanezcan en el país el menor tiempo posible de manera irregular.

Lo anterior se robustece con el hecho de que la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) –en diversos instrumentos-, ha señalado que el hecho de que no se establezca un plazo para la presentación de una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, es *una buena práctica*, más no una obligación y que una salvaguardia fundamental existente en algunos sistemas y que, en criterio del ACNUR, debería ser promovido en todos los Estados, es el reconocimiento de que la falta de presentación de la solicitud dentro de un período específico o la falta de cumplimiento de otros requisitos formales, no debería conducir *per se* a que la solicitud no reciba la debida consideración.

Es decir, que la aplicación automática y mecánica de plazos dentro de los cuales se deben presentar las solicitudes, es lo que debe ser declarado contrario a los estándares de protección internacional¹⁷, más no el establecimiento de un plazo determinado.

En ese sentido, considerando que no existe una prohibición expresa en los tratados internacionales en materia de refugiados, ni así tampoco existe un estándar internacional que dicte que los Estados no deban establecer un plazo para la presentación de una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, tan es así que según información proporcionada por la Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados¹⁸, países como Belice¹⁹, Bolivia²⁰,

¹⁷ Jabari v. Turquía, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sentencia de 10 de julio de 2000, párr. 40; también ver la Conclusión No. 15 (XXX) de 1979 sobre refugiados sin un país de asilo, párr. (i) (A/AC.96/572, párr. 72.2).

¹⁸ Información recopilada por la Unidad Legal Regional del Bureau de las Américas, ACNUR.

¹⁹ Art. 8 (1) del Refugee Act (2000), **14 días** desde la llegada. Consultable en [Http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2007/4935.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2007/4935.pdf)

²⁰ Ley N° 251 de 2012 - Ley de Protección a Personas Refugiadas Artículo 32. (SOLICITUD). I. La solicitud de refugio será presentada de forma escrita ante la Secretaría Técnica de la CONARE en un plazo no mayor a noventa (90) días calendario, computable a partir de su ingreso a territorio boliviano. II. Excepcionalmente la CONARE evaluará y determinará si corresponde procesar las solicitudes presentadas fuera del plazo establecido. Consultable en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8855>.

Colombia²¹, Ecuador²², El Salvador²³, Perú²⁴, República Dominicana²⁵, así como España²⁶, entre otros, han establecido en sus legislaciones

²¹ Decreto 1067 de 2015 "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores".

ARTICULO 2.2.3.1.3.2. Procedimiento al momento de ingreso al país por puertos migratorios. En caso de encontrarse el interesado ingresando por las fronteras, puertos o aeropuertos del país, la solicitud deberá presentarse ante las autoridades migración, quienes deberán recibirla por escrito conforme a los procedimientos establecidos para ese fin en y remitirla, por el medio físico o electrónico disponible, dentro de un término máximo **veinticuatro (24) horas** siguientes a recepción de la solicitud, al Despacho del Viceministro Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores. La inobservancia de lo aquí dispuesto, dará lugar a las disciplinarias correspondientes.

Artículo 2.2.3.1.6.1. Procedimiento una vez el solicitante se encuentre en el país. Caso que la persona presente su solicitud reconocimiento de la condición de refugiado encontrándose dentro del país, deberá presentarla máximo dentro del término de dos (2) meses siguientes a su ingreso al para su estudio por parte de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado. Corresponde a la Comisión Asesora para Determinación de la Condición de Refugiado, estudiar las solicitudes no sean presentadas dentro los plazos establecidos en capítulo, las cuales deberán contener los fundamentos hecho debidamente documentados para la no presentación oportuna dentro de los términos establecidos para ese fin en el inciso primero de este artículo. Consultable en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10819.pdf>.

Decreto 2840 (2013)

Artículo 8. Procedimiento al momento de ingreso al país por puertos migratorios. En caso de encontrarse el interesado ingresando por las fronteras, puertos o aeropuertos del país, la solicitud deberá presentarse ante las autoridades de migración, quienes deberán recibirla por escrito conforme a los procedimientos establecidos para ese fin en este decreto, y remitirla, por el medio físico o electrónico disponible, dentro de un término máximo de veinticuatro (24) horas siguientes a la recepción de la solicitud, al Despacho del Viceministro de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores. La inobservancia de lo aquí dispuesto, dará lugar a las acciones disciplinarias correspondientes. (...)

Parágrafo. La autoridad migratoria no podrá recibir solicitudes para la determinación de la condición de refugiado de las personas que se encuentren en tránsito en puestos de control migratorio.

Artículo 13. Procedimiento una vez el solicitante se encuentre en el país. En caso que la persona presente su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado encontrándose dentro del país, deberá presentarla máximo dentro del término de **dos (2) meses** siguientes a su ingreso al país, para su estudio por parte de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado. Corresponde a la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado, estudiar las solicitudes que no sean presentadas dentro de los plazos establecidos por este decreto, las cuales deberán contener los fundamentos de hecho debidamente documentados para la no presentación oportuna dentro de los términos establecidos para ese fin en el inciso primero de este artículo. Consultable en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9437>.

²² Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017)

Artículo 100.- Presentación de la solicitud. Para el proceso de reconocimiento de la condición de refugiado será necesario encontrarse en territorio ecuatoriano. La persona deberá presentar una solicitud verbal o escrita de reconocimiento de la condición de refugiado ante la autoridad competente dentro de los **noventa días** posteriores a su ingreso. (...) La máxima autoridad de movilidad humana de forma excepcional, por razones de caso fortuito o fuerza mayor debidamente comprobadas, podrá aceptar a trámite una solicitud de refugio presentada de forma extemporánea. Consultable en <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10973.pdf>

²³ Art. 19 de la LEY PARA LA DETERMINACIÓN DE LA CONDICIÓN DE PERSONAS REFUGIADAS (2002)

Art. 19.- La persona interesada, su representante legal y otros organismos de las Naciones Unidas, podrán presentar la solicitud de reconocimiento de la condición de persona refugiada, a la Secretaría de la Comisión, dentro de los **cinco días hábiles** siguientes a la fecha de ingreso al territorio nacional. La Secretaría trasladará a la Subcomisión a la que se hace referencia en el Art. 13 de la presente Ley, la solicitud para su evaluación; así también deberá enviar copia a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de todo el proceso. La entrada ilegal al territorio nacional no será motivo para el rechazo de la condición de persona refugiada, siempre y cuando se hayan

internas plazos diferenciados para tal fin; luego, es claro que la medida legislativa impuesta en la legislación Mexicana resulta idónea y necesaria para lograr en algún grado la consecución de su fin, como se explicó en líneas precedentes.

Finalmente, toca el turno de analizar si la restricción en estudio es **proporcional en sentido estricto**, para lo cual será necesario 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, es decir, la medida debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la restricción, y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales.

*cumplido las condiciones establecidas en la presente Ley. Consultable en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1567.pdf>
Decreto ejecutivo N° 79 de 2005 - Reglamento de la Ley para la determinación de la condición de personas refugiadas.*

Solicitud extemporánea Art. 22.- *Si la presentación de la solicitud inicial de refugio se efectuase posteriormente al plazo de cinco días hábiles establecido en el Art. 19 de la Ley, deberá justificarse tal circunstancia, la cual no será óbice para su admisión y posterior trámite. Consultable en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3792.pdf>*

²⁴ *Ley del Refugiado, N° 27.891 (2002). Comisión Revisora para Asuntos de Refugiados Artículo 13°.- Solicitud de reconocimiento La solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado puede ser presentada por el interesado, por su representante legal o por el ACNUR con el consentimiento del interesado. a) Antes de que expire su permanencia temporal en el Perú; o, b) Si careciere de autorización de ingreso o permanencia legal en el plazo no mayor de 30 días desde la fecha de su ingreso a territorio nacional, salvo que existieran, en opinión de la Comisión Especial para los Refugiados, causas justificatorias para lo contrario. Consultable en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2003/1938.pdf>*

²⁵ *Art. 7 del Decreto 2330 (1984). Artículo 7.- Toda persona que, pretendiendo encontrarse en una de las situaciones previstas en el Artículo 6 del presente reglamento desee ser reconocida como refugiado, deberá presentar su solicitud a las autoridades de la Dirección General de Migración, ya sea en las fronteras, puertos, aeropuertos o en Santo Domingo, Capital de la República Dominicana. En caso de que dicha solicitud se presente en las fronteras, puertos y aeropuertos, ésta será tramitada inmediatamente por las autoridades de la Dirección General de migración para su envío a la Oficina Nacional para los Refugiados. Todo extranjero que ingrese ilegalmente al país con el fin de solicitar refugio, deberá presentarse en un plazo no mayor de **quince (15) días hábiles** ante las autoridades competentes. La entrada ilegal no será motivo para el rechazo de la condición de refugiado en tanto el solicitante llene las condiciones establecidas en la definición contenida en el Artículo 6. Consultable en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1299.pdf>*

²⁶ *Ley reguladora del Derecho de Asilo y la Protección Subsidiaria.
Artículo 17 Presentación de la solicitud.*

1. *El procedimiento se inicia con la presentación de la solicitud, que deberá efectuarse mediante comparecencia personal de los interesados que soliciten protección en los lugares que reglamentariamente se establezcan, o en caso de imposibilidad física o legal, mediante persona que lo represente. En este último caso, el solicitante deberá ratificar la petición una vez desaparezca el impedimento.*

2. *La comparecencia deberá realizarse sin demora y en todo caso en el **plazo máximo de un mes** desde la entrada en el territorio español o, en todo caso, desde que se produzcan los acontecimientos que justifiquen el temor fundado de persecución o daños graves. A estos efectos, la entrada ilegal en territorio español no podrá ser sancionada cuando haya sido realizada por persona que reúna los requisitos para ser beneficiaria de la protección internacional prevista en esta Ley.*

De modo que 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 y por el contrario, 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.

Conforme a lo anterior, esta Sala considera que la medida legislativa de que se trata cumple también con tal exigencia y, por ende, **es proporcional en sentido estricto.**

Ello, pues si bien se trata de una limitante al exigir que el reconocimiento de la condición de refugiado deba presentarse dentro de un determinado plazo –como se sustentó en otra parte de esta ejecutoria-; lo cierto es que el derecho fundamental que pretende proteger no se ve excesivamente limitado si se toma en cuenta que, como lo señalan las autoridades recurrentes en sus agravios, existe una **excepción** prevista en el Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (en su artículo 19), que señala que para efectos del cumplimiento del numeral 18 de la Ley, de manera excepcional, se dará trámite a las solicitudes presentadas fuera del plazo previsto.

Excepción que -con independencia de la condición a la que está sujeta y cuya regularidad constitucional será abordada más adelante-, permite colegir que el sólo establecimiento de dicho plazo no impide, totalmente y de manera definitiva, la realización de la conducta amparada por ese derecho (el inicio y/o admisión de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado), ya que la ley prevé, excepcionalmente, que puedan tramitarse las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, aun cuando hayan sido presentadas fuera del plazo previsto para ello.

En otras palabras, sí como se dijo en líneas precedentes, desde un análisis de proporcionalidad en estricto sentido, sólo puede estimarse que la medida legislativa no supera la etapa del test que se está revisando, cuando limite severamente el contenido prima facie del derecho fundamental de que se trata; es claro que ello no ocurre en el

caso, pues como se puede observar, la intervención del derecho humano consagrado en el artículo 11, segundo párrafo, constitucional, no prohíbe totalmente la realización de la conducta amparada por ese derecho, dado que, se insiste, existe prevista en la normatividad relativa una excepción que contempla la posibilidad de tramitar solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado presentadas de manera extemporánea.

Consecuentemente, con base en todo lo anteriormente expuesto, es posible arribar a la conclusión de que el artículo 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en la parte que establece que el extranjero que solicite ser reconocido como refugiado debe presentar por escrito su solicitud ante la Secretaría dentro del término de 30 días hábiles contados a partir del día hábil siguiente al en 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, al haber superado el test de proporcionalidad al que se sometió, **resulta constitucional**.

Por tanto, en atención a lo ya expuesto, resultan **infundados** los agravios de la **revisión adhesiva** interpuesta por el quejoso, dado que en ellos pretende insistir en la inconstitucionalidad de la medida legislativa en estudio; sin embargo, tal como quedó evidenciado a lo largo del considerando, dicha medida sí aprobó el respectivo test de proporcionalidad y, por ende, como se dijo, la misma resulta constitucional.

No obstante lo anterior, no es el caso de revocar la sentencia recurrida, pues aún falta el estudio de la regularidad constitucional del artículo 19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, que también impugnó el quejoso en su demanda de amparo.

OCTAVO. Estudio del artículo 19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria. A fin de emprender ahora el estudio de la constitucionalidad del numeral 19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, es dable traer a contexto su contenido, el cual dispone:

“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”.

Conforme al referido precepto se contempla la posibilidad de que, de manera excepcional, la Coordinación de la COMAR dé trámite a las solicitudes presentadas fuera del plazo señalado, empero, ello lo sujeta a que el extranjero acredite que por causas ajenas a su voluntad no le fue materialmente posible presentarla oportunamente.

De la sentencia recurrida, se advierte que el juez Federal se ocupó de estudiar la constitucionalidad de la norma reglamentaria combatida y en particular examinó si la **excepción** que contempla dicha disposición es suficiente para considerar constitucionalmente válido el establecimiento de un plazo para presentar la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiados.

Sin embargo, arribó a la conclusión de que no era óbice a la inconstitucionalidad decretada dicha **excepción**, dado que la posibilidad de solicitar el reconocimiento fuera del plazo señalado, no se presentaba en las mismas condiciones como si se llevara a cabo dentro del término referido, ya que en ese supuesto, el interesado debía demostrar que por causas ajenas a su voluntad no le fue materialmente posible presentar la solicitud oportunamente.

Es decir, en interpretación del Juzgador de amparo, dicha excepción no subsanaba el vicio de inconstitucionalidad del numeral 18 de la ley reclamada, pues dicha permisión no generaba que el plazo fuera flexible o laxo, en tanto en esas condiciones el reconocimiento requería de una demostración reforzada y adicional sobre la imposibilidad material de presentar la solicitud oportunamente, cuyo aspecto participaba del mismo vicio al no existir razón para exigir que el reconocimiento de la condición sea solicitado dentro de un determinado plazo.

En contra de tales consideraciones, como se advierte de la lectura de los agravios hechos valer, las autoridades recurrentes sostienen, en esencia, que de una interpretación conforme y sistemática de las normas impugnadas, se advierte que el legislador tomó en cuenta la situación de riesgo y vulnerabilidad de los que solicitan refugio, pues previó un supuesto de excepción para el caso en que el solicitante se encuentre ante la imposibilidad material de presentar su petición dentro del plazo de 30 días hábiles a partir de su entrada al territorio nacional.

De manera que la ley reclamada, aducen, no establece un plazo taxativo para presentar la solicitud de reconocimiento de refugiado, sino que regula un mecanismo de excepción previsto en el numeral 19 del reglamento, que permite a los solicitantes ejercer su derecho fuera del plazo de 30 días cuando el extranjero acredite que por causas ajenas a su voluntad no le fue posible materialmente presentarla de manera oportuna, lo que evidencia que no se trata de una restricción, al no ser el plazo excesivamente corto ni que ello implique un rechazo en automático a la solicitud presentada.

Por lo que el requisito consistente en acreditar dicha imposibilidad (previsto en el numeral 19 del reglamento reclamado), no resulta excesivo o arbitrario, sino que sólo se trata de un requisito para tomar en cuenta las razones por las cuales le fue materialmente imposible al solicitante presentar su solicitud dentro del plazo legal, empero, insisten, no resulta determinante para darle trámite a la referida solicitud.

Ahora, a fin de determinar si le asiste o no razón a las recurrentes, es dable puntualizar que si bien el numeral 19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria establece como excepción la posibilidad de que la Coordinación de la COMAR dé trámite a las solicitudes presentadas fuera del plazo señalado; lo cierto es que sujeta dicha excepción a que el extranjero “acredite” que por causas ajenas a su voluntad no le fue materialmente posible presentarla oportunamente.

Lo cual, acorde a lo sustentado por el juez Federal y de una interpretación restrictiva y literal de dicha disposición, se arribaría a la inconstitucionalidad de la norma, al tratarse de una condicionante para

la admisión de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado que –de no cumplirse- podría privar a las personas que satisfacen las condiciones para el reconocimiento de la condición de refugiado, de manera mecánica y definitiva, de la posibilidad de gozar de esa protección, además de ser excesiva y arbitraria y de escapar de los supuestos taxativos para negar o privar de ese estatus jurídico a una persona extranjera –como lo sostuvo el resolutor Federal-.

No obstante, esta Sala considera que a fin de acatar los compromisos internacionales asumidos por México sobre protección de los derechos de los refugiados, **lo que procede es realizar una interpretación conforme de tal disposición reglamentaria.**

En efecto, los derechos fundamentales contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales nuestro país es parte, implican la posibilidad de llevar a cabo un análisis de regularidad normativa; empero, ello no debe conducir en todo momento a una declaración de invalidez de la disposición sometida a dicho estudio, pues es factible llevar a cabo una interpretación que haga compatible el artículo con el texto constitucional y con los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales.

Esto es, nuestro texto constitucional y los derechos contenidos en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, son un parámetro interpretativo para el resto de componentes del sistema jurídico nacional, lo cual permite, previo a una declaración de invalidez de una disposición, llevar a cabo una interpretación que resuelva la antinomia normativa alegada, permitiendo así la subsistencia de la norma combatida dentro de nuestro ordenamiento, a lo cual se le ha denominado “***interpretación conforme***”.

Dicho método interpretativo surge cuando ante la posibilidad de que una determinada disposición contenga diversas interpretaciones, deberá preferirse la que sea conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual exige optar por aquella de la que derive un resultado más acorde al texto supremo, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y

constante aplicación del orden jurídico, garantizando en todo momento, principalmente, el derecho humano de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva.

Y, solamente en caso de que ello no se pueda efectuar, entonces procederá la declaración de invalidez acorde a los efectos que se permitan en el mecanismo de control de constitucionalidad de que se trate. Así se pronunció el Tribunal Pleno, al emitir la tesis aislada LXIX/2011, cuyo rubro es el siguiente: **“PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”**²⁷

Pues bien, en el caso, como ya se dijo, de interpretar de manera literal y restrictiva la norma en cuestión, llevaría a la conclusión de que sujetar al solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado, a que “acredite” (entendida dicha acepción como “*probar su certeza*”²⁸) que por causas ajenas a su voluntad no le fue materialmente posible presentar dicha solicitud oportunamente, sería una carga excesiva y desproporcional y que estaría sujeta a una demostración reforzada y adicional sobre la imposibilidad material que tuvo para presentar la solicitud oportunamente, la cual, de no quedar demostrada, dará lugar a que la solicitud sea rechazada y, consecuentemente, ello impedirá el análisis individualizado de la referida solicitud, esto es, si el solicitante

²⁷ Su contenido es: “*La posibilidad de inaplicación de leyes por los jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los jueces del país -al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte*”, (publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo I, página 552).

²⁸ Que según el Diccionario de la Real Academia Española, significa: 1. tr. *Hacer digno de crédito algo, probar su certeza o realidad.*”

se ubica o no en algunas de las definiciones de refugiado que la ley y los tratados internacionales han establecido para ello.

Con lo cual se estaría soslayando, como lo sustentó el juez Federal, que al ser la condición de refugiado una situación de hecho que se adquiere tan pronto se reúnan los requisitos que establecen los tratados internacionales en la materia, su reconocimiento debe centrarse sólo en los motivos que generaron que el individuo se viera obligado a abandonar su país de origen y no que por el incumplimiento de un aspecto meramente procesal, se le prive de una correcta evaluación de los riesgos que pudieran sufrir en caso de devolución.

Es decir, toda vez que el reconocimiento de la condición de refugiado se trata de un acto meramente declarativo²⁹, en tanto una persona es un refugiado tan pronto como reúne los requisitos enunciados en la definición que establecen los tratados internacionales, lo que necesariamente ocurre antes de que se determine formalmente su condición de refugiado; entonces, no existiría una razón constitucionalmente válida para exigir que el solicitante deba “acreditar” las causas que le imposibilitaron materialmente acudir a presentar su solicitud dentro de un determinado plazo, pues visto desde esa perspectiva, **la previsión de un lapso temporal sí conduciría de manera automática y definitiva a la violación del derecho a su reconocimiento**, ya que implicaría un rechazo mecánico de su solicitud sin realizar un debido análisis de la misma, lo que de acuerdo con el Comité Ejecutivo del ACNUR sería contrario a los estándares de protección internacional.

Máxime que dentro del marco legal y reglamentario en el que se instituye en México el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado -regulado en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en sus artículos 18 al 27 y en el Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, en los numerales del 17 a 26-, **no se advierte ni**

²⁹ Según lo establece el artículo 12 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en el que se prevé que la Secretaría reconocerá la condición de refugiado mediante un acto declarativo a los extranjeros que se encuentren en cualquiera de los supuestos establecidos en el artículo 13 de la Ley y, que por tanto, serán sujetos de los derechos y obligaciones contenidos en la misma.

expresa ni implícitamente, que aun cuando el solicitante no “acredite” (entendida dicha acepción, se insiste, como “probar su certeza”³⁰) la imposibilidad que tuvo para presentar su solicitud en tiempo, deba dársele el trámite correspondiente.

Por tales razones, es que esta Sala estima necesario realizar una **interpretación conforme del artículo 19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria**, que como se dijo, exige optar por aquella de la que derive un resultado más acorde al texto supremo, a fin de garantizar la supremacía constitucional y, simultáneamente, permitir una adecuada y constante aplicación del orden jurídico, garantizando en todo momento, principalmente, el derecho humano de acceso a la tutela jurisdiccional efectiva.

En ese sentido, considerando, incluso, los agravios formulados por el Presidente de la República en su recurso de revisión, en donde fue enfático en señalar que la condición a que está sujeta la excepción en cuanto a la falta de presentación oportuna de la solicitud de la condición de refugiado (en el plazo de 30 días), consistente en acreditar que por causas ajenas a su voluntad no le fue materialmente posible presentar la solicitud oportunamente, *únicamente se trata de un requisito para tomar en cuenta las razones por las que no pudo presentarla en el plazo señalado por el artículo 18 de la ley impugnada.*

Luego, esta Segunda Sala considera que dado el estado de vulnerabilidad en que se encuentran los solicitantes de tal estatus jurídico, atendiendo a los principios rectores que rigen los procedimientos de reconocimiento³¹ y a fin de favorecer la protección más amplia de sus derechos fundamentales, **la interpretación que debe darse al artículo 19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria**, en la parte que establece que el extranjero “acredite que por causas ajenas a su voluntad no le fue materialmente posible presentarla oportunamente”, debe ser bajo un estándar probatorio mínimo, es decir, no debe ser estricta ni rigurosa o requiriendo pruebas concluyentes para demostrar la veracidad de sus afirmaciones, sino que bastará para tener por acreditado que

³⁰ Ver nota 27.

³¹ Que más adelante se desarrollaran.

efectivamente estuvo imposibilitado para presentar su solicitud dentro del plazo de la ley, que los hechos manifestados por el solicitante y las pruebas que tuviera a su alcance, sean coherentes con el contexto de su propia situación, lo que será suficiente para que se dé trámite a las solicitudes presentadas fuera del plazo previsto en el artículo 18 de la ley.

En efecto, para evidenciar lo anterior, resulta necesario analizar, primeramente, algunas directrices en las que se enmarcan los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiados, las garantías mínimas del debido proceso a las que se sujetan y algunos principios que deben imperar en ellos, principalmente, dentro del sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Sobre el tema del refugio, se ha dicho que desde los primeros momentos en que una persona busca protección internacional en territorio extranjero por las causas y motivos establecidos en la Convención de 1951, los Estados se encuentran compelidos a garantizar y respetar una serie de disposiciones frente a las personas que solicitan se les reconozca el estatus de refugiados, o bien aquellas a las cuales ya se les ha reconocido el mismo.

La Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos³², ha reconocido la responsabilidad de los Estados de brindar protección internacional a estas personas sobre la base de una serie de **principios**, a saber:

- No devolución (art. 33.1 de la Convención de 1951).
- No sanción por ingreso ilegal (art. 31.1 de la Convención de 1951).
- No discriminación (art. 3 de la Convención de 1951).
- Cooperación internacional.
- Responsabilidad compartida y solidaridad.

³² AG/RES. 2758 (XLII-o/12) Protección de los solicitantes de la condición de refugiado y de los refugiados en las Américas (Aprobada en la Cuarta Sesión Plenaria, celebrada el 5 de junio de 2012).

Además, a este listado se suman algunos otros³³, tales como los siguientes:

- Unidad familiar.
- Presunción de inocencia.
- Gratuidad.
- Protección de datos.
- Confidencialidad.
- Carga de la prueba y Beneficio de la duda; y,
- Asistencia humanitaria y protección.

De manera particular, el Comité Ejecutivo del ACNUR ha destacado la importancia fundamental del principio de **no devolución** (sea por medio de medidas de expulsión, deportación, retorno, extradición, el rechazo en frontera o la no admisión, etc.) como uno cardinal para la efectiva protección de las personas solicitantes de la condición de refugiado y las personas refugiadas.

Ha reafirmado asimismo, la importancia de que se respete tanto en la frontera como dentro del territorio de un Estado a todas las personas que, *“reconocidas o no oficialmente como refugiadas, podrían ser objeto de persecución si se [les devuelve] a su país de origen”*.

Dicho principio implica que ni los refugiados ni aquellas personas solicitantes del reconocimiento de ese estatus -sin necesidad de que hayan sido admitidos formal o legalmente en el territorio del país- ***pueden ser rechazados en la frontera o expulsados, sin un análisis adecuado e individualizado de sus peticiones***³⁴. La Corte Interamericana ha expresado que dado el carácter **declarativo** de la determinación de la condición de refugiado, la protección brindada por el principio de no devolución aplica a todos los refugiados hayan o no sido reconocidos aún como tales por las autoridades con base en los requerimientos de la definición del artículo 1 de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 o la legislación nacional.

³³ Establecidos por ACNUR en el *“Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado”*.

³⁴ Corte IDH. Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia, Ver ACNUR. Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. 26 de enero de 2007, párr. 6.

Ello, en razón de las graves consecuencias que puede tener el pasar por alto la prohibición de no devolución, por lo que las autoridades deben establecer los procedimientos necesarios para detectar a las personas que pudieran tener necesidades de protección internacional a través de una evaluación inicial, una orientación adecuada, y la correspondiente referencia a las autoridades competentes de determinar su estatus.

Relacionado con lo anterior, y sobre la importancia de la garantía de acceso a procedimientos efectivos, el ACNUR ha expresado que:

*“[s]olamente la existencia de procedimientos formales puede garantizar plenamente que las solicitudes de asilo sean procesadas de acuerdo a lo establecido en los instrumentos internacionales de protección de refugiados, y no resulten, por ejemplo, en una devolución al país de origen, en el traslado del refugiado a un tercer país aplicando los procedimientos ordinarios como a cualquier otra persona, o bien en el sometimiento de la persona a la detención y/o a sanciones si se rehúsa a dejar el territorio del país en cuestión”.*³⁵

En este mismo sentido, la Corte Interamericana ha sido enfática en su jurisprudencia en que la lectura conjunta del derecho de buscar y recibir asilo establecido en el artículo 22.7 de la Convención Americana, y los artículos 8 y 25 de la misma (garantías judiciales y protección judicial), garantiza que la persona solicitante del estatuto de refugiado sea oída por el Estado al que se solicita con las debidas garantías mediante el procedimiento respectivo³⁶.

Y tal como lo señaló la Corte Interamericana en el caso contencioso *Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia*, la obligación de no devolución es tanto una obligación autónoma establecida expresamente en la Convención Americana (art. 22.8), como un corolario del derecho

³⁵ Ver UN High Commissioner for Refugees, Note on Determination of Refugee Status under International Instruments, 24 August 1977, EC/SCP/5, párr 12. Disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68cc04.html>.

³⁶ Corte IDH. Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia, Op.cit, párr. 154.

a buscar y recibir asilo en los términos del artículo 22.7 de ese mismo instrumento y el artículo XXVII de la Declaración Americana.

Por su parte, en la opinión consultiva OC-21/14, la Corte Interamericana reafirma su planteamiento señalando la importancia de que los Estados diseñen y hagan operativos procedimientos individualizados justos y eficientes y prevengan devoluciones contrarias al derecho internacional a fin de otorgarle efecto útil al derecho a buscar y recibir asilo previsto en los artículos 22.7 de la Convención y XXVII de la Declaración Americana.

Vinculado con lo anterior, debe enfatizarse también lo expresado por la Corte Interamericana en cuanto a que dado el **carácter declarativo** de la determinación de la condición de refugiado, la protección brindada en términos de no devolución “*aplica a todos los refugiados hayan o no sido reconocidos aún como tales por las autoridades*”. Es decir, la protección en términos de no devolución a efecto de garantizar el derecho a buscar y recibir el asilo, se encuentra destinado también a solicitantes de asilo cuya condición todavía no ha sido determinada, y a los refugiados que no han sido aún reconocidos oficialmente como tales.

En este sentido, el derecho a la no devolución implica, en suma, que las personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiados, no pueden ser rechazadas en la frontera o expulsadas sin un análisis adecuado e individualizado de sus peticiones, a través de un procedimiento justo y eficiente en el que se valore el riesgo que pueda sufrir en caso de devolución al país de origen.

En este contexto, vale la pena recordar que en el caso *Pacheco Tineo vs. Bolivia*, la Corte Interamericana tomando en cuenta distintas directivas y criterios del ACNUR, se refiere a las **garantías esenciales** que deben cumplirse para garantizar el acceso efectivo a los procedimientos de asilo, entre ellas, examinar la solicitud con objetividad, en el marco del procedimiento establecido al efecto y por una autoridad competente claramente identificada y a ser oída con las debidas garantías durante el procedimiento respectivo, a fin de determinar si se encuentra en riesgo de persecución –es el acto de oír

a una persona lo que implementa el elemento más fundamental del derecho a buscar asilo³⁷.

Ello así también lo señaló la Comisión Interamericana en el caso *John Doe y otros*, dejando claro que “[e]l derecho a buscar asilo requiere que una persona sea oída para ver si se encuentra en riesgo de persecución”. Y plantea con claridad que “la responsabilidad primaria de estudiar una solicitud de asilo recae sobre el Estado Miembro ante el que ha sido presentada”³⁸.

En cuanto a las referidas **garantías procesales** en el marco de los procedimientos para determinar la condición de refugiados, si bien en la Convención de 1951 y su Protocolo no se contienen referencias explícitas sobre los procedimientos a seguir para la determinación de la condición de refugiado, ni respecto a las garantías procesales a las que deben sujetarse, es decir, no existen estipulaciones en cuanto a si tales procedimientos deben tener una naturaleza administrativa o judicial, o ser inquisitivos o acusatorios y, por consiguiente, cada Estado tiene libertad de establecer el procedimiento que estime más apropiado, habida cuenta de su propia estructura constitucional y administrativa.

Lo cierto es que el Comité Ejecutivo del ACNUR ha señalado a ese respecto “la importancia de establecer, de conformidad con la referida Convención y su Protocolo de 1967, **procedimientos justos y eficientes** a los que tengan acceso todos los solicitantes de asilo, con el fin de asegurar que se identifique y se otorgue protección a los refugiados y otras personas que reúnan las condiciones para acogerse a la protección en virtud del derecho internacional o nacional”³⁹.

Y recomendó, además, que en vista de que tal cuestión no está regulada expresamente en la citada Convención y, por ende, los

³⁷ CIDH. *John Doe y Otros c/ Canadá*, *Ibíd.*, párr. 92. Ver también: CIDH, Segundo Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus familias, Informe Anual 2000, párrafo 99A (16 de abril de 2001).

³⁸ *Ídem.* párr. 93. Ver ACNUR, “Nuevo examen del Convenio de Dublín: Reflexiones del ACNUR sobre el documento de trabajo de la Comisión, página 2 (Abril de 2000).

³⁹ Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Conclusiones Adoptadas por el Comité Ejecutivo para la Protección Internacional de Refugiados. No. 71 (XLIV) (1993), párr. i.

procedimientos adoptados por los Estados varían considerablemente⁴⁰, *los procedimientos se ajustasen a determinados requisitos básicos. Esos requisitos básicos, que responden a esa situación especial, ya antes mencionada, en que se encuentra la persona que pide que se le reconozca la condición de refugiado, y que permitirían ofrecer al solicitante ciertas garantías esenciales*⁴¹.

Este mismo criterio fue seguido por los propios Estados Partes de la Convención de 1951 en su Declaración de diciembre de 2001. La Asamblea General de Naciones Unidas ha considerado en diversas resoluciones, que los solicitantes de asilo tienen derecho a procedimientos justos. Como ejemplo de ello, se tiene la resolución del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Gebremedhin vs. France*, en la que definió al derecho al asilo como una libertad fundamental cuyo corolario es precisamente el derecho de la persona a solicitar el estatuto de refugiado, lo cual implica el derecho de los solicitantes a que se asegure una correcta evaluación por las

⁴⁰ En varios países la condición de refugiado se determina con arreglo a procedimientos formales expresamente establecidos con este fin. En otros países, la cuestión de la condición de refugiado se trata dentro del marco del procedimiento general aplicable a la admisión de extranjeros. Por último, en otros países la condición de refugiado se determina en virtud de medidas oficiosas o especiales, para determinados efectos, tales como la expedición de documentos de viaje.

⁴¹ Así lo señaló con ocasión de su 28º periodo de sesiones, en octubre de 1977. Las garantías a la que se refirió son las siguientes:

- i) el funcionario competente (funcionario de inmigración u oficial de la policía de fronteras) al que se dirija el solicitante en la frontera o en el territorio del Estado contratante debe tener instrucciones claras para tratar los casos que puedan estar incluidos en el ámbito de los instrumentos internacionales pertinentes. Debe actuar en conformidad con el principio de no devolución (“non-refoulement”) y remitir tales casos a una autoridad superior;
- ii) el solicitante debe recibir la orientación necesaria en cuanto al procedimiento que ha de seguirse;
- iii) debe existir una autoridad claramente identificada –de ser posible una sola autoridad central – encargada de examinar las solicitudes de concesión de la condición de refugiado y de adoptar una decisión en primera instancia;
- iv) debe proporcionarse al solicitante los medios necesarios, incluidos los servicios de un intérprete calificado, para presentar su caso a las autoridades competentes. Debe darse también al solicitante la oportunidad, acerca de la cual se le debe informar, de ponerse en contacto con un representante del ACNUR;
- v) si se reconoce al solicitante la condición de refugiado, debe informársele al respecto y debe expedírsele el documento que certifique tal condición;
- vi) si no se reconoce al solicitante la condición de refugiado, debe concedérsele un plazo razonable para apelar ante la misma autoridad o ante una autoridad diferente, administrativa o judicial, con arreglo al sistema prevaleciente, a fin de que se reconsidere formalmente la decisión adoptada;
- vii) debe permitirse al solicitante que permanezca en el país hasta que la autoridad competente a que se refiere el anterior inciso iii) adopte la decisión del caso, a menos que tal autoridad haya demostrado que la solicitud era claramente abusiva. Debe permitírsele asimismo permanecer en el país mientras esté pendiente una apelación a una autoridad administrativa o judicial superior.”

autoridades nacionales de las solicitudes y del riesgo que pueda sufrir en caso de devolución al país de origen.

Ello, en virtud de la naturaleza de los derechos que podrían verse afectados por una determinación errónea del riesgo o una respuesta desfavorable, pues, se dijo, las garantías de debido proceso resultan aplicables, en lo que corresponda, a ese tipo de procedimientos, que son normalmente de carácter administrativo. En ese sentido, se apuntó que todo procedimiento relativo a la determinación de la condición de refugiado de una persona, implica una valoración y decisión sobre el posible riesgo de afectación a sus derechos más básicos, como la vida, la integridad y la libertad personal. De tal manera, aún si los Estados pueden determinar los procedimientos y autoridades para hacer efectivo ese derecho, en aplicación de los principios de no discriminación y debido proceso, **se hacen necesarios procedimientos previsibles, así como coherencia y objetividad en la toma de decisiones en cada etapa del procedimiento para evitar decisiones arbitrarias**⁴².

Dentro de las **garantías del debido proceso**, y en correlativa correspondencia con el principio de *no devolución*, destaca la relativa a que los solicitantes sean **debidamente escuchados** en el marco del artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴³.

Sobre el contenido de esta garantía, la Corte Interamericana ha señalado que: *“los Estados no deben interponer trabas a las personas que acudan a los jueces o tribunales en busca de que sus derechos sean determinados o protegidos. Cualquier norma o medida del orden interno que imponga costos o dificulte de cualquier otra manera el acceso de los individuos a los tribunales, y que no esté justificada por*

⁴² Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 2: PERSONAS SITUACIÓN DE MIGRACIÓN O REFUGIO. Consultable en <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo2.pdf>.

⁴³ **Artículo 8. Garantías Judiciales.**

1. Toda persona tiene derecho a **ser oída**, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

*las razonables necesidades de la propia administración de justicia, debe entenderse contraria al precitado artículo 8.1 de la Convención*⁴⁴.

Y fue enfática en sostener que las garantías del debido proceso deben ser respetadas por los órganos administrativos que ejerzan funciones jurisdiccionales, lo que es particularmente importante en el caso de las personas migrantes, ya que muchas veces son los órganos administrativos los encargados de decidir las sanciones migratorias⁴⁵. Y es por ello que se exige que cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, cuyas decisiones puedan afectar los derechos de las personas, adopte tales decisiones con pleno respeto de las garantías del debido proceso legal.

Dentro de la garantía a ser debidamente escuchado, está el **derecho a probar** como una formalidad esencial integrante del derecho de audiencia. Particularmente en los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiados, dicha garantía cobra especial importancia, pues si bien es un principio general de derecho que la carga de la prueba incumbe al peticionario, en el específico caso de tales procedimientos y en vista de la particular situación en la que se encuentra un refugiado, **la carga de la prueba es compartida**.

Es decir, por un lado, al **solicitante** le corresponde narrar los hechos en los que basa su solicitud con claridad y cooperación, de modo que, basándose en esos hechos, se pueda llegar a tomar una decisión adecuada. Y por otro lado, el **examinador** o a la autoridad a quien le corresponda conocer y resolver de la solicitud, tiene la obligación de verificar y completar los datos aportados, estudiar la información objetiva relevante y establecer la razonabilidad de las alegaciones, teniendo en cuenta siempre para ello la situación particular de los solicitantes y considerando que el objetivo final de la determinación de la condición de refugiado es humanitario⁴⁶.

⁴⁴ Corte IDH. Caso Cantos Vs. Argentina. Fondo, Reparación y Costas. Sentencia de 28 de Noviembre de 2002. Serie C No. 97, párr. 50.

⁴⁵ Opinión Consultiva OC---18/03. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Resolución de 17 de septiembre de 2003.

⁴⁶ Ver nota sobre la Carga y el Mérito de la Prueba en las Solicitudes de Asilo, de 12 de diciembre de 1998, emitida por la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que se refiere,

Finalmente, relacionado con lo anterior, opera otro de los principios rectores de los procedimientos de la determinación de la condición de refugiado, que es el principio del **beneficio de la duda**⁴⁷.

Dicho principio reconoce que es sumamente difícil para las personas refugiadas aportar todas las pruebas necesarias para validar o comprobar sus afirmaciones. Es decir, bajo los estándares de derecho internacional sobre refugiados, en donde la carga de la prueba no recae solamente en el solicitante, puesto que es imposible que esta persona, cuya vida, seguridad, libertad o integridad corren peligro, prepare de manera exhaustiva las pruebas que apoyan su caso en el país de acogida; resulta válido que si las declaraciones del solicitante y las pruebas que en su caso tuviera a su alcance, no entran en conflicto con la información objetiva recabada, cualquier elemento de duda no debe ser un obstáculo para acceder a la solicitud; es decir, se le debe conceder el **beneficio de la duda**.

Ahora bien, con base en todo lo anterior y como se adelantó, esta Segunda Sala arriba a la convicción de que, dado el estado de vulnerabilidad en que se encuentran los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiados, atendiendo a los principios rectores que rigen tales procedimientos y a fin de favorecer la protección más amplia de sus derechos fundamentales, **la interpretación que debe darse al artículo 19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria**, en la parte que establece que el extranjero “*acredite que por causas ajenas a su voluntad no le fue materialmente posible presentarla oportunamente*”, debe ser bajo un estándar probatorio mínimo, es decir, no debe ser estricta ni rigurosa o requiriendo pruebas concluyentes para demostrar la veracidad de sus afirmaciones, sino que bastará para tener por acreditado que efectivamente estuvo imposibilitado para presentar su solicitud dentro del plazo de la ley, que los hechos manifestados por el solicitante y las pruebas que tuviera a su alcance, sean coherentes con el contexto de su propia situación, lo

en general, a las consideraciones básicas con respecto al mérito de la prueba que es necesario establecer para la tramitación de una solicitud de asilo.

⁴⁷ ACNUR, Manual y Directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiados, Ginebra, diciembre de 2011, párrs. 203 y 204.

que será suficiente para que se dé trámite a las solicitudes presentadas fuera del plazo previsto en el artículo 18 de la ley.

Todo ello, bajo el principio del **beneficio de la duda**, que aplicado al caso, lleva a reconocer que siendo sumamente difícil para las personas refugiadas aportar las pruebas necesarias para validar o comprobar sus afirmaciones, dada la situación tan especial en que se encuentran, no resulta válido que se les exija acreditar –a través de pruebas documentales- la imposibilidad que tuvieron para presentar en tiempo su solicitud.

Con dicha interpretación se garantiza, en primer lugar, la protección más amplia de los derechos fundamentales a las personas; en segundo lugar, que la falta de presentación de la solicitud dentro de un período específico o la falta de cumplimiento de otros requisitos formales, no conduzcan de manera automática a que la misma no reciba la debida consideración; en tercer lugar, que el solicitante sea oído con las debidas garantías durante el procedimiento respectivo, a efecto de determinar si se encuentra en riesgo de persecución; y por último, el principio de no devolución, que implica que ni los refugiados ni aquellas personas solicitantes del reconocimiento de esa condición, pueden ser rechazados o expulsados, sin un análisis adecuado e individualizado de sus peticiones.

Además, es acorde con lo señalado por la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) –en diversos instrumentos-, en el sentido de que la falta de cumplimiento de requisitos formales no debe conducir *per se* a que la solicitud no reciba la debida consideración, pues es de vital importancia el estudio de la solicitud, a fin de valorar el riesgo que podría sufrir el solicitante en caso de devolución, porque una decisión errónea o desfavorable podría derivar en una afectación grave a su vida, libertad, seguridad o integridad; máxime que tal como sostienen las recurrentes en sus agravios, lo establecido en el numeral 19 del reglamento reclamado, se trata únicamente de un requisito para tomar en cuenta las razones por las que el solicitante no pudo presentar su solicitud en el plazo señalado en el artículo 18 de la ley impugnada.

En ese orden de ideas, y de acuerdo a lo anterior, esta Segunda Sala arriba a la conclusión de que el artículo 19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria **es constitucional** siempre que se interprete en el sentido señalado, esto es, de acuerdo a una interpretación conforme con la Constitución Federal y con los tratados internacionales de la materia, a fin de favorecer a las personas la protección más amplia de sus derechos fundamentales.

Consecuentemente, la interpretación anunciada sustenta la **constitucionalidad** del artículo 19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, señalado como acto reclamado en el juicio de amparo y, en vía de consecuencia, **la negativa del amparo vinculada con el mismo**.

NOVENO. Análisis del acto de aplicación. Ahora, derivado de la interpretación dada por esta Segunda Sala al artículo 19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y considerando lo manifestado por la parte quejosa al desahogar la prevención que le hizo la Directora de Protección y Retorno de la COMAR, en términos del mencionado numeral, a efecto de que por escrito estableciera los motivos por los que le fue materialmente imposible solicitar el reconocimiento de refugio dentro de los 30 días posteriores a su ingreso a México; **esta Segunda Sala concluye que el impetrante acreditó encontrarse en el supuesto de excepción previsto en el referido numeral** y, por tanto, resulta ilegal el acuerdo de cinco de noviembre de dos mil dieciocho, en el que se negó la admisión de la solicitud de la condición de refugiado presentada por el quejoso.

Ello es así, pues las razones que expuso el solicitante por las que se encontró imposibilitado para presentar de manera oportuna su solicitud de reconocimiento⁴⁸, consistentes en el estado emocional en

⁴⁸ "... había escuchado por algunos familiares que en México hay una dependencia de ayuda a refugiados conocida como la COMAR a la que me indicaron podía dirigirme para realizar esta solicitud. Sin embargo, tenía muy pocos conocimientos sobre esta institución y las condiciones establecidas para efectuar las solicitudes para ejercer mis derechos y los plazos que debía cumplir, los cuales no me fue posible investigar con antelación debido a mis limitados recursos y condiciones de acceso a la información.

Al llegar a México me encontraba en un estado emocional alterado debido a las condiciones en las cuales tuve que salir de mi país, viéndome afectado por la situación en la que acababa de pasar al

que se encontraba por las circunstancias en las que tuvo que salir de su país, el desconocimiento de las leyes y procedimientos legales en México, la falta de asistencia de un ente que pudiera aclararle sus dudas y asistirle en el procedimiento de solicitud de la condición de refugiado, aunado a los limitados recursos y de acceso a la información que adujo tener –sobre lo que no existe prueba en contrario-; **al resultar coherentes en el contexto de su propia situación, permiten suponer que el extranjero, efectivamente, estuvo imposibilitado para presentar en tiempo su solicitud, por lo que debió admitirse a trámite la misma.**

Sin que tal decisión se traduzca en que se le deba reconocer la calidad de refugiado, sino únicamente implica que la Directora de Protección y Retorno de la COMAR o la autoridad que resulte competente conforme a sus atribuciones, **admita a trámite dicha solicitud**, sin perjuicio de que la autoridad administrativa, en su momento, analice si la parte quejosa tiene esa calidad para proceder a su reconocimiento, pues conserva la atribución de valorar, en cada caso concreto, si el solicitante se ubica o no en la definición de refugiado a la luz de los tratados internacionales y de las disposiciones legales en la materia.

Consecuentemente, conforme a las consideraciones expuestas, al haber resultado parcialmente fundados los agravios formulados por las recurrentes pero insuficientes para revocar el fallo recurrido, en la materia de la revisión, procede **modificar** la sentencia recurrida.

DÉCIMO. Efectos de la sentencia de amparo. En atención a lo razonado en el considerando que antecede y derivado de la interpretación que hizo esta Sala del numeral 19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, **procede conceder el amparo y protección de la Justicia Federal a *******,

salir de mi país e ingresar a México, además de la preocupación y miedo que sentía al desconocer el cómo funcionaban las leyes y los procedimientos legales. Este estado de inestabilidad psicológica y temor me impidió iniciar este proceso tan pronto ingresé, sin contar con la asistencia de un ente que pudiera aclararme mis dudas y asistirme en el procedimiento de mi solicitud. Posteriormente por medio de un familiar me fue dicho que fuéramos a la ACNUR para solicitar información sobre refugiados y fue allí donde descubrí la existencia del plazo máximo de los treinta (30) días para iniciar el procedimiento de reconocimiento para refugiados. (...)”

respecto de su primer acto de aplicación consistente en el acuerdo de cinco de noviembre de dos mil dieciocho, para el efecto de que la Directora de Protección y Retorno de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados:

- 1) Deje insubsistente el acuerdo de cinco de noviembre de dos mil dieciocho, en el que negó la admisión de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado presentada por el quejoso; y, en su lugar;
- 2) Dicte otro en el que admita a trámite la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado presentada por la parte quejosa, prescindiendo de considerar, acorde con la interpretación conforme que esta Sala llevó a cabo del numeral 19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, que no acreditó una causa ajena a su voluntad que le haya impedido presentar su solicitud dentro del plazo legal.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. En la materia de la revisión, se **modifica** la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a *********, en contra del artículo **18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político**, por los motivos precisados en el considerando **séptimo** de esta sentencia y del numeral **19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria**, en términos del considerando **octavo** de este fallo.

TERCERO. La Justicia de la Unión **ampara y protege** a *********, por los motivos y para los efectos precisados en los considerandos **noveno** y **décimo** de esta ejecutoria.

CUARTO. Es **infundado** el recurso de revisión adhesiva.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos al Tribunal Colegiado de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas (ponente) y Presidente Javier Laynez Potisek. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa emitió su voto en contra y formulará voto particular.

Firman el Ministro Presidente, el Ponente y la Secretaria de Acuerdos de la Segunda Sala, quien autoriza y da fe.

PRESIDENTE DE LA SEGUNDA SALA

MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

PONENTE

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

SECRETARIA DE ACUERDOS DE LA SALA

JAZMÍN BONILLA GARCÍA

LA SUSCRITA NORMA PAOLA CERÓN FERNÁNDEZ HACE CONSTAR QUE LAS HOJAS QUE ANTECEDEN PERTENECEN A LA EJECUTORIA PRONUNCIADA EN SESIÓN DE **DIECISÉIS DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECINUEVE**, EN EL EXPEDIENTE **AMPARO EN REVISIÓN 353/2019. QUEJOSO y RECURRENTE ADHESIVO: [REDACTED]**. **AUTORIDADES RECURRENTES: CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN Y PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, LAS CUALES REFLEJAN TANTO **LOS AJUSTES ACEPTADOS Y VOTADOS POR LOS MINISTROS EN EL DESARROLLO DE LA SESIÓN**, COMO **EL SENTIDO DE LA DECISIÓN ADOPTADA EN FORMA MAYORITARIA POR LA Y LOS MINISTROS INTEGRANTES DE ESTA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**, CUYOS PUNTOS RESOLUTIVOS SON: **PRIMERO**. EN LA MATERIA DE LA REVISIÓN, SE **MODIFICA** LA SENTENCIA RECURRIDA. **SEGUNDO**. LA JUSTICIA DE LA UNIÓN **NO AMPARA NI PROTEGE A [REDACTED]**, EN CONTRA DEL **ARTÍCULO 18 DE LA LEY SOBRE REFUGIADOS, PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA Y ASILO POLÍTICO**, POR LOS MOTIVOS PRECISADOS EN EL CONSIDERANDO **SÉPTIMO** DE ESTA SENTENCIA Y DEL **NUMERAL 19 DEL REGLAMENTO DE LA LEY SOBRE REFUGIADOS Y PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA**, EN TÉRMINOS DEL CONSIDERANDO **OCTAVO** DE ESTE FALLO. **TERCERO**. LA JUSTICIA DE LA UNIÓN **AMPARA Y PROTEGE A [REDACTED]**, POR LOS MOTIVOS Y PARA LOS EFECTOS PRECISADOS EN LOS CONSIDERANDOS **NOVENO Y DÉCIMO** DE ESTA EJECUTORIA. **CUARTO**. ES **INFUNDADO** EL RECURSO DE REVISIÓN ADHESIVA. VA DEBIDAMENTE COTEJADA, SELLADA, RUBRICADA Y FOLIADA.

Revisó: ACH

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, Octavo y Duodécimo Transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.