

Quejosos: _____
**Se interpone DEMANDA DE AMPARO
INDIRECTO**

**C. JUEZ DE DISTRITO DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DE LA
CIUDAD DE MÉXICO EN TURNO.**

_____, con fundamento en los artículos 103 fracción I y 107 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (*en lo adelante* CPEUM), lo fracción I, 11, 17 y 107 fracción II de la Ley de Amparo (en lo siguiente LA), comparecemos respetuosamente ante su autoridad para presentar escrito inicial de *demanda de amparo indirecto*, en contra del acto reclamado emitido por la autoridad responsable que más adelante se precisa.

A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 108 de la Ley de Amparo en vigor, manifiesto que:

I. Domicilio para oír y recibir notificaciones

Señalo como domicilio para oír y recibir notificaciones el ubicado en calle

II. Autorizados para intervenir en el juicio

Autorizo en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo a los licenciados en Derecho,

_____ para oír y recibir notificaciones, recoger documentos y valores e imponerse de autos en el presente asunto. De igual forma se le autoriza para reproducir por medios electrónicos las constancias que obren en el mismo de conformidad con lo establecido en la circular número 12/2009 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

III. Nombre y domicilio del tercero interesado:

No existe tercero interesado

IV. Actos reclamados:

1. Artículo TERCERO del Acuerdo por el que se suspenden los plazos y términos de los procedimientos que lleve a cabo la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en la Ciudad de México publicado el día 30 de octubre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación

V. Autoridades responsables y actos que se les atribuyen:

Autoridad Responsable	Acto reclamado
Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados	a) Expedición del Acuerdo por el que se suspenden los plazos y términos de los procedimientos que lleve a cabo la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en la Ciudad de México el día 30 de octubre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación
Titular del Diario Oficial de la Federación	a) Publicación del Acuerdo por el que se suspenden los plazos y términos de los procedimientos que lleve a cabo la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en la Ciudad de México el día 30 de octubre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación

VI. Derechos Violados:

Los actos reclamados violan el derecho de los quejosos y del grupo de personas que representan a recibir protección internacional, acceso a la justicia, interés superior del menor, acceso a la justicia, legalidad y seguridad jurídica, contenidos en los artículos 4, 11, 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 7, 8, y 25 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos; y 1 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.

VII. Hechos:

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

1. Los quejosos son solicitantes de la condición de refugiado ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados de la Ciudad de México, como se desprende de las copias simples de las constancias de solicitantes de la condición de refugiado anexas a la presente demanda.
2. Ser solicitante de la condición de refugiado implica que los quejosos presuntamente se sitúan en alguno de los supuestos del artículo 13 de la Ley sobre Refugiados,



Protección Complementaria y Asilo Político y, por lo tanto, no pueden ser devueltos a su país de origen.¹

3. Algunos de ellos, en particular, _____ tienen más de 90 días hábiles dando seguimiento a su procedimiento a pesar de que el artículo 24 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político² establece que dicho procedimiento tendrá una duración de 45 días hábiles prorrogables, por una sola ocasión, por otros 45 días hábiles más.
4. El 19 de septiembre, a las 13:14 horas ocurrió un sismo de magnitud 7.1 en la escala Richter con epicentro en el municipio de Axochiapan, Morelos, que afectó, entre otros estados, al de la Ciudad de México.
5. El sismo ocasionó daños severos a diversos edificios, dentro de los cuales se encuentra en el que la COMAR brindaba atención a solicitantes de protección internacional y refugiados, ubicado en la calle de Dinamarca 84, Colonia Juárez, Delegación Cuauhtémoc.
6. Por lo anterior, la COMAR suspendió labores desde el martes 19 hasta el viernes 29 de septiembre siguiente. Las labores fueron reanudadas el lunes 2 de octubre en las oficinas del Instituto Nacional de Migración ubicadas en Ejército Nacional 862, Colonia Granada, 11550 Ciudad de México, CDMX.

¹ Artículo 13. La condición de refugiado se reconocerá a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional, bajo alguno de los siguientes supuestos: I. Que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él; II. Que ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y III. Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. Artículo 14. Los refugiados reconocidos bajo los supuestos de la fracción III del artículo 13 de esta Ley, que previo a su reconocimiento hayan generado derechos de residencia, podrán optar por mantener su situación migratoria o acogerse a lo dispuesto por esta Ley y su reglamento

² Artículo 24. La Secretaría analizará y evaluará todas las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado y deberá emitir, en cada caso, resolución escrita, fundada y motivada, dentro de los 45 días hábiles contados a partir del día siguiente a la presentación de la solicitud. Para los efectos del párrafo anterior, la Secretaría solicitará opinión sobre las condiciones prevaletentes en el país de origen del solicitante a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a las demás autoridades competentes que establezca el reglamento respecto de los antecedentes del solicitante. Dicha opinión deberá emitirse dentro de los quince días hábiles siguientes, contados a partir del siguiente al que se recibió la misma; si transcurrido dicho plazo, la Secretaría no recibiese la opinión solicitada, se entenderá que no existe opinión o información alguna sobre el particular. El plazo para emitir la resolución podrá ampliarse hasta por un período igual a juicio de la Secretaría, sólo en los siguientes casos: I. La falta de información respecto de los hechos en que se basa la solicitud; II. La falta de traductor o especialistas que faciliten la comunicación con el solicitante; III. La imposibilidad de realizar entrevistas en razón de las condiciones de salud del solicitante; IV. La petición del extranjero para aportar elementos que sustenten su solicitud, V. Cualquier otra circunstancia derivada del caso fortuito o fuerza mayor que imposibilite a la Secretaría el adecuado desarrollo del procedimiento.



7. El 30 de octubre de 2017 la Coordinadora General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, Anel Sánchez Johnson emitió el “ACUERDO por el que se suspenden los plazos y términos de los procedimientos que lleve a cabo la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados de la Ciudad de México” donde estableció que en el domicilio señalado en el hecho anterior, “no se cuenta con la capacidad operativa para garantizar el desarrollo de los procedimientos, bajo las condiciones que permitan dar certeza y jurídica a todas aquellas personas que tramitan asuntos ante este órgano administrativo desconcentrado”³
8. El Acuerdo, fundado en el tercer párrafo del artículo 28 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo⁴ determina, según su artículo primero que “Se suspenden los plazos y términos de los procedimientos que lleve a cabo la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados”.
9. Es importante mencionar que el Acuerdo referido no fue publicado en la página oficial de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados⁵
10. No obstante, el artículo TERCERO del Acuerdo, acto reclamado en la presente demanda de garantías, señala lo siguiente:

“ARTÍCULO TERCERO.- Con independencia de la suspensión, la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, cuando corresponda, debe realizar las siguientes actuaciones:

- a. Recibir las solicitudes que se presenten ante la oficialía de partes de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en la Ciudad de México y emitir los acuerdos de admisión cuando procedan, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
- b. Emitir la constancia de trámite referida en el artículo 22 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, así como el 38 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria;
- c. Solicitar la opinión a la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre las condiciones prevalecientes en el país de origen del solicitante, y demás autoridades de conformidad con el artículo 24, segundo párrafo de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político;
- d. Emitir la autorización para continuar con el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado en otra entidad federativa, de conformidad con el artículo 23 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria;
- e. Otorgar la asistencia institucional, en términos de los artículos 20 y 54 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político;

³ Sexto párrafo del CONSIDERANDO. Disponible en la web: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5502876&fecha=30/10/2017

⁴ Artículo 28.- Las actuaciones y diligencias administrativas se practicarán en días y horas hábiles.

En los plazos fijados en días no se contarán los inhábiles, salvo disposición en contrario. No se considerarán días hábiles: los sábados, los domingos, el 1o. de enero; 5 de febrero; 21 de marzo; 1o. de mayo; 5 de mayo; 1o. y 16 de septiembre; 20 de noviembre; 1o. de diciembre de cada seis años, cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal, y el 25 de diciembre, así como los días en que tengan vacaciones generales las autoridades competentes o aquellos en que se suspendan las labores, los que se harán del conocimiento público mediante acuerdo del titular de la Dependencia respectiva, que se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Los términos podrán suspenderse por causa de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente fundada y motivada por la autoridad competente.

⁵ <https://www.gob.mx/comar>



- f. Apoyar al refugiado y al extranjero que reciba protección complementaria en el trámite para la obtención del documento de identidad y viaje, en términos del tercer párrafo del artículo 69 y del segundo párrafo del artículo 76, del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria;
- g. Emitir la recomendación a la Secretaría de Relaciones Exteriores para efectos de la naturalización de los refugiados, de conformidad con el artículo 86 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria. Asimismo, y
- h. Recibir, admitir y resolver el recursos de revisión, en términos de los artículos 25, segundo párrafo de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, así como 59 y 60 del Reglamento de la sobre Refugiados y Protección Complementaria”
11. Del artículo previamente transcrito se desprende que la COMAR realizará todas las obligaciones relativas al procedimiento para el otorgamiento de la condición de refugiado y protección complementaria, excepto, la realización de entrevistas de elegibilidad y la emisión de resoluciones respecto al reconocimiento o no de algún tipo de protección internacional. Estas etapas constituyen unas de las más importantes del procedimiento, en tanto que se verifican como el derecho de audiencia y el acceso a la justicia.
12. Aunado a lo anterior, el Acuerdo suspende los plazos y términos del procedimiento, sin que esto signifique la suspensión en el desahogo de las actividades mencionadas en el hecho anterior. Por lo que su suspensión transgrede el derecho a recibir asilo, acceso a la justicia y seguridad jurídica de los quejosos; además de transgredir el derecho a la libertad personal de aquellos solicitantes que están privados de su libertad en una estación migratoria, por dar seguimiento al procedimiento para el otorgamiento de alguna protección internacional.
13. El 17 de noviembre de 2017 se publicó en la página oficial de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados una lista de preguntas frecuentes sobre la suspensión de los términos y plazos de los procedimientos para el otorgamiento de la condición de refugiado.
14. Es importante enfatizar que la COMAR no está proveyendo de constancias de solicitante de la condición de refugiado a los quejosos a los que ya les haya otorgado una segunda constancia, alegando que la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político únicamente los faculta para emitir dos constancias: la primera, vigente por los primeros 45 días del procedimiento; la segunda, vigente por los otros 45 días que pudiere prolongarse el procedimiento. Con lo que los quejosos, no cuentan con una constancia vigente que los ampare como solicitantes de la condición de refugiado.

VIII. Amparo contra normas generales autoaplicativas y el método de invalidación indirecta

Si bien el juicio de amparo respecto de normas generales se relaciona más con aquéllas dictadas por el Poder Legislativo, el texto del artículo 107 fracción I de la CPEUM no se encuentra limitado a ellas sino a todas aquellas normas jurídicas que, con efectos generales regulan la conducta de las personas, abstracta e impersonalmente, vinculando a todos los sujetos incluidos en las hipótesis que contienen.



Así las cosas, aunque los ordenamientos legislativos, “las leyes” son el más claro ejemplo de las normas generales, es claro que este género comprende otras tales como los reglamentos, los decretos, las circulares administrativas, los acuerdos y en general, cualquier acto por el cual el Estado regule abstractamente determinados supuestos bajo determinadas circunstancias.

Así, de acuerdo al artículo 107 fracción I de la Ley de Amparo, la inconstitucionalidad de normas generales no emitidas a través del proceso legislativo, también pueden impugnarse a través del juicio de amparo:

Artículo 107. El amparo indirecto procede:

I. Contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso.

Para los efectos de esta Ley, se entiende por normas generales, entre otras, las siguientes:

(...)

b) Las leyes federales;

(...)

g) Los decretos, acuerdos y todo tipo de resoluciones de observancia general;

No obstante, un sumario constitucional dirigido en contra de normas generales, tiene dos oportunidades para su interposición: (i) la entrada en vigencia de una norma –normas autoaplicativas– y (ii) el primer acto de aplicación –normas heteroaplicativas–.

Las primeras se refieren a disposiciones que, acorde con el imperativo en ellas contenido, vinculan a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, en virtud de que crean, transforman o extinguen situaciones concretas de derecho. De esta manera, cuando las obligaciones derivadas de una norma nacen con ella misma, independientemente de que no se actualice condición alguna, se estará en presencia de una ley autoaplicativa o de individualización incondicionada.⁶

En cambio, cuando las obligaciones de hacer o de no hacer que impone la ley, no surgen en forma automática con su sola entrada en vigor, sino que se requiere para actualizar el perjuicio de un acto diverso que condicione su aplicación, se tratará de una disposición heteroaplicativa o de individualización condicionada, pues la aplicación jurídica o material de la norma, en un caso concreto, se halla sometida a la realización de ese evento.⁷

De acuerdo al artículo 17 de la Ley de Amparo, se desprende que para la impugnación de normas autoaplicativas, se tendrá un plazo de 30 días hábiles a partir de la entrada en vigor de la norma. En

⁶ Época: Novena Época Registro: 200627 Instancia: Segunda Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo III, Abril de 1996 Materia(s): Constitucional, Común Tesis: 2a. XIX/96 Página: 206 **LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS (DISTINCION BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACION INCONDICIONADA).**

⁷ Época: Novena Época Registro: 198200 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo VI, Julio de 1997 Materia(s): Constitucional, Común Tesis: P./J. 55/97 Página: 5 **LEYES AUTOAPLICATIVAS Y HETEROAPLICATIVAS. DISTINCION BASADA EN EL CONCEPTO DE INDIVIDUALIZACION INCONDICIONADA.**



cambio, para la impugnación de normas de carácter heteroaplicativo, únicamente 15.⁸ En este sentido, es evidente que tanto los conceptos de “autoaplicativas” y “heteroaplicativas”, así como los respectivos plazos para su impugnación, guarda una estrecha relación con la procedencia del juicio de amparo y por ende, con el mayor o menor grado de acceso a los órganos de justicia que tienen los gobernados para la defensa de sus derechos humanos.

Ahora bien, es necesario distinguir que, tratándose de disposiciones jurídicas autoaplicativas, hay casos en los cuales la afectación que se produce en la esfera jurídica de los justiciables no surge por el solo inicio de su vigencia. Tal es el caso de los gobernados que se coloquen en el supuesto previsto por la norma, con posterioridad al momento en que entre en vigor.

Al respecto, la Décima Época del Poder Judicial señala que “debe considerarse que el momento en que empieza a correr el plazo para su impugnación, en su carácter de disposición autoaplicativa, es el del inicio de la afectación. De no aceptarse esta interpretación, se haría nugatorio el derecho de tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por no otorgarse la oportunidad defensiva prevista en la Ley de Amparo respecto de las normas generales autoaplicativas, a las que, teniendo ese carácter, generen la afectación en un momento diverso, como ocurre en los mencionados supuestos de excepción a la regla general, en los cuales, antes de que la norma reclamada entre en vigor, el quejoso carecería de interés para su impugnación”.⁹

Fortalece dicho criterio la jurisprudencia del Poder Judicial¹⁰, así como la tesis del Pleno de la SCJN de rubro **LEYES Y NORMAS GENERALES DE NATURALEZA AUTOAPLICATIVA. EL AMPARO PROMOVIDO EN SU CONTRA DEBE ESTIMARSE OPORTUNO, AUN CUANDO LA DEMANDA SE HAYA PRESENTADO CON MOTIVO DEL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN Y ÉSTE NO SE ACREDITE, SI ESA PRESENTACIÓN SE HIZO**

⁸ Artículo 17. El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo: I. Cuando se reclame una norma general autoaplicativa, o el procedimiento de extradición, en que será de treinta días; II. Cuando se reclame la sentencia definitiva condenatoria en un proceso penal, que imponga pena de prisión, podrá interponerse en un plazo de hasta ocho años; III. Cuando el amparo se promueva contra actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal, en que será de siete años, contados a partir de que, de manera indubitable, la autoridad responsable notifique el acto a los grupos agrarios mencionados; IV. Cuando el acto reclamado implique peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, en que podrá presentarse en cualquier tiempo

⁹ Época: Décima Época Registro: 2012478 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo IV Materia(s): Común Tesis: I.1o.A.E.64 K (10a.) Página: 2811 **LEYES AUTOAPLICATIVAS. SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A LA REGLA RELATIVA AL PLAZO PARA SU IMPUGNACIÓN EN EL AMPARO.**

¹⁰ Época: Novena Época Registro: 176538 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXII, Diciembre de 2005 Materia(s): Común Tesis: IV.2o.A.31 K Página: 2684 **.INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. CUANDO SE RECLAMA UNA LEY AUTOAPLICATIVA CON MOTIVO DEL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN, EL QUEJOSO DEBE DEMOSTRAR LA EXISTENCIA DE ÉSTE EN SU PERJUICIO, EN ATENCIÓN AL PRINCIPIO DE INSTANCIA DE PARTE AGRAVIADA.**



DENTRO DEL PLAZO DE TREINTA DÍAS HÁBILES SIGUIENTES AL INICIO DE SU VIGENCIA.¹¹, en virtud de la cual:

Si de las constancias de autos se advierte, por una parte, que el ordenamiento impugnado no sólo se controvirtió con motivo de su primer acto de aplicación, sin que se hubiere acreditado éste, sino también porque el quejoso consideró que por su sola entrada en vigor le causaba perjuicio, es decir, lo impugnó como autoaplicativo y, por otra, que la demanda se presentó dentro del término de treinta días siguientes a la entrada en vigor del citado ordenamiento, a que hace referencia el artículo 22, fracción I, de la Ley de Amparo, debe estimarse oportuna dicha presentación, en virtud de que independientemente de que no se encuentre demostrado el acto de aplicación impugnado, lo cierto es que se trata de normas de carácter autoaplicativo.

(Adecuación al caso concreto dependiendo de la fecha en que la COMAR emitió constancia de solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado)

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN

Primer concepto de violación.- El artículo viola el derecho a recibir protección internacional con relación al derecho de acceso a la justicia y a un recurso judicial efectivo.

Preceptos violados.- artículo 11 de la CPEUM, 1 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados; artículo 22.7 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos. Este derecho relacionado a su vez con el derecho de acceso a la justicia y el derecho al debido proceso, contenidos en los artículos 17 y 14, 16 de la CPEUM, respectivamente; y en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El *corpus iuris* internacional para la protección de los derechos humanos de las personas con necesidad de protección internacional en el continente americano está formado por los artículos 22.7 y 22.8 de la Convención Americana¹² y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (*en lo sucesivo*, Convención de 1951), su Protocolo de 1967 y la Declaración de Cartagena. En cuanto a la Convención de 1951 su primer artículo señala que:

- Artículo 1.** A. A los efectos de la presente Convención, el término "refugiado" se aplicará a toda persona: (...)
- 2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza,

¹¹ Época: Novena Época Registro: 188577 Instancia: Pleno Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XIV, Octubre de 2001 Materia(s): Constitucional Tesis: P. XV/2001 Página: 24 **LEYES Y NORMAS GENERALES DE NATURALEZA AUTOAPLICATIVA. EL AMPARO PROMOVIDO EN SU CONTRA DEBE ESTIMARSE OPORTUNO, AUN CUANDO LA DEMANDA SE HAYA PRESENTADO CON MOTIVO DEL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN Y ÉSTE NO SE ACREDITE, SI ESA PRESENTACIÓN SE HIZO DENTRO DEL PLAZO DE TREINTA DÍAS HÁBILES SIGUIENTES AL INICIO DE SU VIGENCIA.**

¹² Artículo 22. Derecho de Circulación y de Residencia. 7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.

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



religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

Sin embargo, con el transcurso del tiempo y la aparición de nuevas situaciones que produjeron refugiados, surgió la necesidad de aplicar a dichas situaciones las normas del citado instrumento. Con tal fin, se adoptó el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, con el que los Estados se obligan a aplicar las disposiciones sustantivas de la Convención de 1951 a los refugiados comprendidos en la definición, pero sin la fecha límite de 1951. Posteriormente, el desarrollo y la diversificación de conflictos en algunos países centroamericanos y los acontecimientos ocurridos en países del cono sur en la década de los años setenta, inauguraba en América Latina el fenómeno masificado de la salida de personas que buscaban protección. La situación en América Central condujo a propiciar un Coloquio realizado en la ciudad de Cartagena de Indias en 1984 que culminó con la adopción de la denominada Declaración de Cartagena, cuya Conclusión Tercera amplía la definición de refugiado establecida en la Convención de 1951, para aquéllas personas que:

“han huido de sus países de origen porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazados por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.”¹³

Por su parte, diversos tratados de derechos humanos también reconocen el derecho a recibir asilo, tales como la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (art. 14), la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (art. 27), y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 22.7) que señalan que:

Artículo 14.

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

¹³ “Reiterar que, en vista de la experiencia recogida con motivo de la afluencia masiva de refugiados en el área centroamericana, se hace necesario encarar la extensión del concepto de refugiado, teniendo en cuenta, en lo pertinente, y dentro de las características de la situación existente en la región, el precedente de la Convención de la OUA (artículo 1, párrafo 2) y la doctrina utilizada en los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. De este modo, la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.” *Declaración de Cartagena sobre Refugiados*. Adoptada por el “Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios”, celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984.

Disponibile en: https://www.oas.org/dil/esp/1984_Declaraci%C3%B3n_de_Cartagena_sobre_Refugiados.pdf



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

Artículo 22. 7. Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.

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

La interpretación del artículo 22.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos respecto del derecho de solicitar y recibir asilo, en relación con el artículo XXVII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, presupone la referencia a la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados (*lex specialis*), tal y como ya lo ha reiterado la doctrina y jurisprudencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹⁴. En consecuencia, en el continente americano el alcance y contenido del derecho de asilo como derecho subjetivo está igualmente relacionado con el derecho internacional de refugiados, y en particular, con la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967.

En México, en el marco de la reforma constitucional de 2011 se añadió un párrafo segundo al artículo 11 de la Constitución que a la fecha señala lo siguiente:

“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”

La ley reglamentaria de dicho párrafo es la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político que, adoptando la definición de la Convención de 1951 así como la de la Declaración de Cartagena¹⁵, señala en su artículo 13 quiénes podrán ser reconocidos como refugiados en México:

Artículo 13. La condición de refugiado se reconocerá a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional, bajo alguno de los siguientes supuestos:

¹⁴ En el informe número 27/93 del caso 11.092, Joseph contra Canadá del 6 de octubre de 1993; el informe número 51/96 del caso 10.675 del Comité Haitiano de Derechos Humanos y otros contra Estados Unidos de América del 13 de marzo de 1997; el informe número 6/02 del caso 12.071, 120 Ciudadanos cubanos y 8 haitianos detenidos en Bahamas del 3 de abril de 2002; y el informe número 53/04 del caso 301/2002 de Rinaldo Juan Pachecho Osco y otros contra Bolivia del 13 de octubre de 2004. Los extractos de dichos casos se encuentran en la página web del ACNUR en español: www.acnur.org

¹⁵ La Declaración de Cartagena de 1967 amplió los motivos de persecución señalados en el artículo 1 de la Convención de 1951 incluyendo: violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos armados internos, violación masiva de derechos humanos y otras circunstancias que perturben gravemente el orden público. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008>



- I. Que debido a fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él;
- II. Que ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y
- III. Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

En este sentido, para ser reconocido como refugiado, de acuerdo a la fracción primera de dicho artículo se requiere el cumplimiento de todos y cada uno de los siguientes elementos:

1. Estar fuera del país de origen
2. Tener un temor fundado
3. De persecución o amenaza
4. Que el motivo de ésta haya sido la raza, la religión, la nacionalidad, la pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas; y,
5. Que no se pueda, o a causa de temores, no se quiera acoger a la protección interna del país de origen.

Estos elementos deben cumplirse de manera conjunta para obtener el status de refugiado.¹⁶ Sin embargo, como se señaló con anterioridad, con la adopción de la Declaración de Cartagena se ha ampliado la definición de refugiado, a aquella en la que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y su Protocolo mencionados en el párrafo anterior, exista una violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Ahora bien, dado el carácter declarativo de la determinación de la condición de refugiado, y aún con el importante rol otorgado al ACNUR en el contexto de la protección internacional, es a los propios Estados Parte en la Convención de 1951, de manera prioritaria, a los que corresponde el reconocimiento de dicha condición, a partir de procedimientos justos y eficientes destinados al efecto.

¹⁶Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>



Al respecto, la CorteIDH señaló en el caso *Ricardo Baena vs. Panamá* que “las garantías del derecho a un debido proceso contempladas en el artículo 8 de la Convención Americana deben ser respetadas en los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado, tomando en consideración que tales procedimientos se ocupan de la determinación de derechos fundamentales de las personas.”¹⁷

En el mismo caso, la Corte definió el alcance de las garantías de debido proceso en los procedimientos de naturaleza administrativa, al señalar que:¹⁸

124. Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.

125. La Corte observa que el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo, o sea, la determinación de derechos y obligaciones de orden “civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”. Esto revela el amplio alcance del debido proceso; el individuo tiene el derecho al debido proceso entendido en los términos del artículo 8.1 y 8.2, tanto en materia penal como en todos estos otros órdenes.

126. En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso.

Entre las garantías de debido proceso debemos destacar las siguientes: la adopción de una decisión dentro de un plazo razonable, la posibilidad de que un solicitante de asilo pueda tener asistencia legal, el derecho a un intérprete, en caso de ser necesario, el derecho a una decisión motivada o razonada, el derecho de apelación ante una decisión negativa, incluyendo en vía judicial.

Al respecto, en el amparo en revisión 282/2007 la Segunda Sala de la SCJN resaltó la vinculación entre el 8 y los artículos 14 y 17 de la Constitución, y estableció en su jurisprudencia de rubro **DERECHOS HUMANOS. LA GARANTÍA JUDICIAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 8o., NUMERAL 1, DE LA CONVENCION AMERICANA RELATIVA, ES CONCORDANTE CON LAS DE AUDIENCIA Y ACCESO A LA JUSTICIA CONTENIDAS EN LOS ARTICULOS 14 Y 17 CONSTITUCIONALES**, que “la referencia de que la garantía judicial en comento debe otorgarse dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente,

¹⁷ Caso Baena-Ricardo et al contra Panamá. Sentencia del 18 de noviembre de 1999

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá Sentencia de 2 de febrero de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas)



independiente e imparcial, está en consonancia con el mencionado artículo 17, en lo concerniente a la tutela jurisdiccional de manera pronta, completa e imparcial, que previene que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes.”

Por su parte, la Primera Sala de la SCJN ha establecido en su jurisprudencia de rubro **DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. SUS ETAPAS**, que al derecho de acceso a la justicia le corresponden tres fases: a) una previa al juicio, al que le corresponde un derecho a la jurisdicción; b) una judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación; c) y una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones. Por otro lado, y congruente con el texto del artículo 8 de la CADH y con lo establecido por la Corte Interamericana en el caso *Ricardo Baena vs. Panamá*, la Primera Sala también determinó que estos derechos no alcanzan solamente a los procedimientos ventilados ante jueces y tribunales del Poder Judicial, sino también “a todos aquellos seguidos ante autoridades que, al pronunciarse sobre la determinación de derechos y obligaciones realicen funciones materialmente jurisdiccionales”.

Por otro lado, la CoIDH estableció en el caso *Yvon Neptune vs. Haití* que el derecho de acceso a la justicia comprende que, desde el inicio de todo proceso las personas “tengan efectivamente la posibilidad de obtener un pronunciamiento definitivo sin dilaciones indebidas que provengan de la falta de diligencia y cuidado que deben tener los tribunales de justicia” (subrayado nuestro). Lo anterior, estrechamente vinculado al artículo 25 de la CADH relativo a la protección judicial y a la existencia de un recurso judicial efectivo, sobre lo que la CorteIDH ha determinado que ambas disposiciones consagran el derecho de acceso a la justicia.

Si bien tal derecho no se encuentra literalmente reconocido en la CADH, en el *Caso Cantos Vs. Argentina* la CoIDH ha determinado que se configuró una violación al derecho de acceso a la justicia porque los recursos judiciales no fueron efectivos y los procedimientos no se sustanciaron dentro de un plazo razonable. El artículo 25.1 de la CADH señala que:

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

Al respecto, tal y como lo señala el artículo 17 constitucional los tribunales deberán emitir sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, cualidades que se exige que tenga el proceso de administración de justicia. En cuanto a la justicia pronta, las autoridades encargadas de la impartición de justicia deben resolver las controversias dentro de los términos y plazos que para tal efecto se establecen en las leyes. En el ámbito interamericano el artículo 8.1 hace referencia al concepto de plazo razonable como parámetro para verificar el cumplimiento de la obligación de los Estados de resolver cualquier controversia relativa a la determinación de los derechos humanos u obligaciones de las personas dentro de un límite temporal que, dependiendo de las circunstancias particulares del caso, sea prudente o justificado.



Sobre la relación del plazo razonable y el derecho de acceso a la justicia, la CorteIDH ha establecido que este derecho supone que la solución de la controversia se produzca en un tiempo razonable, pues una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales, y por lo tanto del artículo 8.1 de la CADH.

Sobre los procedimientos para el otorgamiento de la condición de refugiado, la CorteIDH en el caso *Familia Tineo Pacheco Vs. Bolivia* determinó que, de conformidad con las garantías establecidas en los artículos 8, 22.7, 22.8 y 25 de la Convención, y tomando en cuenta las directivas y criterios de ACNUR, las personas solicitantes de asilo deben tener acceso a procedimientos para la determinación de tal condición, que permitan un correcto examen de su solicitud, lo que implica ciertas garantías dentro de las que se encuentra que “la solicitud debe examinarse, con objetividad, en el marco del procedimiento establecido al efecto, por una autoridad competente claramente identificada, lo cual requiere la realización de una entrevista personal.”¹⁹

Al respecto, el ACNUR ha señalado que la entrevista personal es importantísima pues le da al encargado de tomar las decisiones, la posibilidad de evaluar el caso del solicitante y de hacer preguntas suplementarias y detalladas a la solicitud inicial.²⁰ Y es que la entrevista de elegibilidad se constituye como la etapa más importante del procedimiento, en tanto es en esta etapa donde el solicitante tiene la oportunidad para desarrollar lo establecido en su solicitud y la autoridad estatal puede ahondar en la historia del mismo. Tan es así que el ACNUR cuenta con varias directrices sobre la forma en que debe desarrollarse la entrevista y los requisitos que deben cumplirse durante la misma.²¹

Los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado deben hacer un examen minucioso de cada solicitud. Esto debe incluir una entrevista personal con quien toma las decisiones, así como una oportunidad para explicar a profundidad su caso y para presentar pruebas relacionadas con sus circunstancias personales, así como a la situación en su país de origen.²²

Ahora bien, el artículo 1º Constitucional en su párrafo tercero establece que:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

¹⁹ Cuadernillo De Jurisprudencia De La Corte Interamericana De Derechos Humanos N° 2: Migrantes, pág. 41, párr. 159 Disponible: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/migrantes4.pdf>

²⁰ La Determinación del Estatuto de Refugiado ¿Cómo identificar quién es un refugiado? Módulo autoformativo No. 2. Disponible en: <file:///C:/Users/Temporal/Downloads/Modulo%20Auto%20formativo%202%20RSD%20ACNUR.pdf>

²¹ Entre ellos: el Manual y directrices sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado; disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2012/8983>

²² *ídem*



Respecto a las obligaciones del Estado mexicano de respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos, se constituyen como el conjunto de obligaciones genéricas de los Estados, cuyo cumplimiento debe observarse respecto de todos y cada uno de los derechos humanos para conseguir la tutela efectiva de éstos.²³

Sobre la obligación de respetar, y que se encuentra contenida en el artículo 1.1 de la CADH, entraña la obligación de los Estados de no violar por acción u omisión los derechos reconocidos en dicha convención, así como en otros instrumentos relevantes. Al respecto, la Corte Interamericana ha sostenido que “toda circunstancia en la cual un órgano o funcionario del Estado o de una institución de carácter público lesione indebidamente uno de tales derechos, se está ante un supuesto de inobservancia del deber de respeto.”²⁴

Asimismo, la Corte ha sostenido que “el ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado”, por lo que “en la protección de los derechos humanos está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal.”²⁵ Lo anterior significa que es ilícita cualquier acción u omisión de un funcionario estatal mexicano que viole alguno de los derechos o libertades reconocidos en la Convención Americana y puede conllevar a la responsabilidad internacional del Estado en caso de no ser reparada a nivel interno.

Además del deber de respeto, los derechos reconocidos en la Convención Americana, así como en otros instrumentos interamericanos relevantes, entrañan el deber de garantía. Al respecto, la Corte ha establecido que no basta con que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que con base en el deber de garantía es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en la que se encuentre. El deber de garantía implica que los Estados deben organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder estatal, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos de todas las personas que se encuentran sujetas a su jurisdicción.

Al respecto, el artículo 2 de la Convención Americana establece el deber de adoptar disposiciones de derecho interno, es decir que “los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”. A la luz de

²³ Comisión Nacional de Derechos Humanos. Alejandra Negrete Morayta y Arturo Guerrero Zazueta. *El derecho de las víctimas de violaciones a derechos humanos a una reparación integral desde la perspectiva de la reforma constitucional en materia de derechos humanos*. Pág. 20. En la web: http://200.33.14.34:1033/archivos/pdfs/fas_CPT3.pdf

²⁴ Corte IDH. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, Fondo. Sentencia del 29 de julio de 1988. párr. 169.

²⁵ Corte IDH. La Expresión “Leyes” en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. párr. 21.

dicha disposición de la Convención, la obligación de adecuar el derecho interno a las disposiciones de la Convención implica para el Estado la adopción de medidas en dos vertientes, a saber:

- i. La supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención, y
- ii. La expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías.

Como señaló la CIDH en el *Informe sobre la situación de derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, los objetivos principales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el principio de eficacia requieren que los derechos y libertades reconocidos en la instrumentos normativos interamericanos se hagan realidad y sean implementados. En consecuencia, cuando el ejercicio de cualquiera de los derechos aún no está garantizado de jure y de facto dentro de su jurisdicción, los Estados partes tienen la obligación de adoptar medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.²⁶

Los objetivos principales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el principio de eficacia requieren que los derechos y libertades reconocidos en la Convención Americana se hagan realidad y sean implementados. En consecuencia, cuando el ejercicio de cualquiera de los derechos de la Convención Americana aún no está garantizado de iure y de facto dentro de su jurisdicción, los Estados partes, de conformidad con el artículo 2 de dicho tratado, tienen la obligación de adoptar medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades. La Convención Americana requiere que el sistema interno provea recursos judiciales que sean efectivos y accesibles para las personas que alegan violaciones de sus derechos protegidos bajo el derecho nacional o la Convención.

En el caso de marras, del artículo TERCERO del Acuerdo, que se impugna a través de la presente demanda de garantías, se desprende que la COMAR realizará todas las etapas relativas al procedimiento para el otorgamiento de la condición de refugiado, excepto, la realización de entrevistas de elegibilidad y la emisión de resoluciones. Como se señaló anteriormente, si bien la suspensión de los términos y plazos se debe a una causa de fuerza mayor –el sismo del 19 de septiembre, y el cambio de oficinas que esto generó para la COMAR–, esto no significa la suspensión de la realización de etapas que son fundamentales en el desarrollo del procedimiento y que están estrechamente vinculadas con el derecho a un debido proceso y el derecho de acceso a la justicia.

La no realización de entrevistas ni la emisión de resoluciones es una violación flagrante a las garantías de debido proceso reconocidas en el artículo 8 de la Convención Americana pues impide a los quejosos el derecho a relatar, con detalle, los hechos sobre los que sustentan su solicitud de

²⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, pág. 172, párr. 397. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/Informe-Migrantes-Mexico-2013.pdf>

necesidad de protección internacional. Por otro lado, el suspender la emisión de las resoluciones constituye una violación al derecho de acceso a la justicia pronta y expedita, en tanto que la emisión de la resolución respectiva no se emitirá de acuerdo a los criterios de plazo razonable a que se refiere tanto la CADH como la propia Constitución.

Si bien se entiende que el sismo generó una serie de dificultades prácticas en el desahogo de las entrevistas y en la emisión de las resoluciones, esto no puede ser una causa válida para la suspensión de etapas tan fundamentales en el procedimiento. La COMAR tiene la obligación de adoptar todas las medidas legislativas o de otro carácter, tendientes a asegurar la eficacia de los derechos humanos, en el caso concreto, del derecho a recibir protección internacional, debido proceso y acceso a la justicia.

La emisión del Acuerdo, particularmente su artículo TERCERO, así como los artículos 111 de la Ley de Migración y 235 de su Reglamento claramente son contrarios a la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos previamente referidos.

Al respecto, es importante mencionar que con fecha del 31 de octubre la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, presentó ante la responsable escrito en el que puso a disposición de ésta sus oficinas para la realización de las entrevistas de elegibilidad de aquellas personas sobre las que tuviera acreditado su carácter de representante legal. Solicitud que a la fecha no ha sido respondida. Independientemente de lo anterior, el propio artículo 27 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político señala que “las entrevistas podrán realizarse en la Coordinación, en las estaciones migratorias o *en otras instalaciones que se habiliten para tal efecto.*”

Por lo anterior, es que se considera que los hechos ocurridos el 19 de septiembre y el hecho de que las oficinas en las que actualmente la responsable desempeña sus funciones, no sean suficientes para la realización de entrevistas, no es motivo suficiente para la suspensión de las entrevistas de elegibilidad, y menos, para la no emisión de las resoluciones relativas al procedimiento en cuestión.

Segundo concepto de violación.- El acto reclamado consistente en el artículo tercero del acuerdo por el que se suspenden los plazos y términos de los procedimientos que lleve a cabo la COMAR, viola el principio del interés superior del menor.

Preceptos Violados: Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño; y 2, 6, 8, 89, 91 y 92, en específico su fracción XI de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

El principio del interés superior del menor —o del niño— se encuentra reconocido tanto a nivel internacional como nacional. A nivel internacional dicho principio se encuentra plasmado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y en la Convención sobre los Derechos del Niño, cuyo artículo 3º establece que:

Artículo 3

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos



legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

2. Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas.

3. Los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.

A nivel nacional, el citado principio se encuentra reconocido en la Carta Magna, cuyo artículo 4º, en lo concerniente, establece que

Artículo 4º. [...]

En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

Asimismo, el principio del interés superior del menor se encuentra establecido en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en específico en sus artículos 2, 6 y 8, los cuales estipulan que:

Artículo 2. Para garantizar la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, las autoridades realizarán las acciones y tomarán medidas, de conformidad con los principios establecidos en la presente Ley.

[...]

El interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes. Cuando se presenten diferentes interpretaciones, se elegirá la que satisfaga de manera más efectiva este principio rector.

Cuando se tome una decisión que afecte a niñas, niños o adolescentes, en lo individual o colectivo, se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales.²⁷

Artículo 6. Para efectos del artículo 2 de esta Ley, son principios rectores, los siguientes:

I. El interés superior de la niñez; [...]

Artículo 8. Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, impulsarán la cultura de respeto, promoción y protección de derechos de niñas, niños y adolescentes, basada en los principios rectores de esta Ley.

Respecto a su aplicación, de acuerdo a lo establecido por la criterio de nuestra Suprema Corte, de rubro **INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. DIMENSIONES EN QUE SE PROYECTA LA**

²⁷ Subrayado propio.

APLICACIÓN DE ESTE PRINCIPIO, el interés superior del menor se proyecta en tres dimensiones, a saber²⁸:

- a) Como *derecho sustantivo*, en cuanto a que el interés superior del menor sea de consideración primordial y se tenga en cuenta al sopesar distintos intereses respecto a una cuestión debatida
- b) Como *principio jurídico interpretativo*, en el sentido de que si una norma jurídica admite más de una interpretación, se elegirá aquélla que satisfaga de forma más efectiva sus derechos y libertades, a la luz de dicho principio.
- c) Como *norma de procedimiento* conforme al cual, siempre que se tome una decisión que afecte los intereses de uno o más menores de edad, deberá incluirse en el proceso de decisión una estimación de las posibles repercusiones en ellos.

Ahora bien, en cuanto al contexto migratorio infantil, el interés superior del menor adquiere mucha relevancia pues, como lo estableció la CoIDH en la Opinión Consultiva 21/2014

“cualquier política migratoria respetuosa de los derechos humanos, así como toda decisión administrativa o judicial relativa tanto a la entrada, **permanencia** o expulsión de una niña o de un niño, como a la detención, expulsión o deportación de sus progenitores asociada a su propia situación migratoria, debe **evaluar, determinar, considerar y proteger de forma primordial el interés superior de la niña o del niño afectado.**”²⁹

En este mismo sentido, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establece un marco jurídico específico en relación a la niñez migrante en sus artículos 89 a 101. En específico, los artículos 89, 91 y 92 estipulan que:

Artículo 89. [...]

El principio del interés superior de la niñez será una consideración primordial que se tomará en cuenta durante el procedimiento administrativo migratorio al que estén sujetos niñas, niños y adolescentes migrantes, en el que se estimarán las posibles repercusiones de la decisión que se tome en cada caso.

Artículo 91. Las autoridades competentes, una vez en contacto con la niña, niño o adolescente deberán de adoptar las medidas correspondientes para la protección de sus derechos. En consecuencia, darán una solución que resuelva todas sus necesidades de protección, teniendo en cuenta sus opiniones y privilegiando la reunificación familiar, excepto que sea contrario a su interés superior o voluntad.

Artículo 92. Las garantías de debido proceso que se deberán aplicar en los procesos migratorios que involucran a niñas, niños y adolescentes son las siguientes: [...]

XI. El derecho a conocer la duración del procedimiento que se llevará a cabo, mismo que deberá seguir el principio de celeridad.

²⁸ Época: Décima Época Registro: 2010602 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I Materia(s): Constitucional Tesis: 1a. CCCLXXIX/2015 (10a.) Página: 256 INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. DIMENSIONES EN QUE SE PROYECTA LA APLICACIÓN DE ESTE PRINCIPIO.

²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Opinión Consultiva 21/2014: Derechos Y Garantías De Niñas Y Niños en el Contexto De La Migración y/o en Necesidad De Protección Internacional*. Página 26, párrafo 70

Ahora bien, en virtud de la protección especial a que son acreedores los niños, niñas y adolescentes, la Corte Interamericana entiende que la obligación estatal de establecer y seguir procedimientos justos y eficientes para poder identificar a los potenciales solicitantes de asilo, y determinar la condición de refugiado a quienes satisfagan los requisitos para obtener la protección internacional, debe incorporar también los componentes y las garantías específicas desarrolladas a la luz de la protección integral debida a todas las niñas y niños.³⁰

De este modo, los principios contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño deben orientar tanto los aspectos sustantivos como procedimentales de la determinación de la solicitud de la condición de refugiado de la niña o del niño. Así, cuando son solicitantes, las niñas y los niños deben gozar, además de las garantías generales en los términos de los artículos 8 y 25 la Convención Americana, de garantías procedimentales específicas y probatorias para garantizar su acceso a dicho procedimiento y que decisiones justas sean tomadas en la determinación de sus solicitudes para la condición de refugiado, lo cual requiere de un desarrollo e integración de procedimientos apropiados y seguros para las niñas y los niños.

Para cerciorarse que los procedimientos para atender solicitudes de asilo o de reconocimiento de la condición de refugiado sean adecuados, los Estados deben aplicar a cabalidad los principios rectores, en especial, lo referente al interés superior de la niña o del niño, como consideración primordial en todas las acciones que los afecten, y a su participación, que involucra el derecho de las niñas y los niños solicitantes de asilo y refugiados de gozar de la oportunidad de ser escuchados en todo procedimiento administrativo o judicial que los afecte.

Sobre la relación significativa entre estos dos principios, la Corte ya ha resaltado en el caso *Tineo Pacheco vs Bolivia* que la misma “facilita el papel esencial de los niños en todas las decisiones que afecten su vida”³¹, incluyendo los procedimientos de asilo o para la determinación de la condición de refugiado. Además, es relevante referirse al contenido del artículo 22 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el cual reconoce el derecho a que los Estados aseguren que el niño que intente obtener el estatuto de refugiado, o que sea considerado refugiado de conformidad con el derecho y los procedimientos internacionales o internos aplicables, reciba la protección y asistencia necesaria para salvaguardar sus derechos.

Específicamente, el ACNUR ha hecho hincapié en que la adaptación de dichos procedimientos a las necesidades específicas de la infancia incluya “los requisitos de prueba pertinentes, prioridad en la tramitación de las solicitudes de asilo de niños no acompañados o separados de su familia, representación letrada cualificada y gratuita o representación de otra índole para los niños no acompañados o separados de su familias, y [...] la posibilidad de aplicar la Convención de 1951

³⁰ Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 2, párr. 246. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/migrantes4.pdf>

³¹ Corte IDH. Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272, párr. 220.



teniendo en cuenta la edad y el género y reconociendo, a esos efectos, las manifestaciones y formas de persecución específicamente dirigidas contra los niños³².

A este efecto, constituye un requisito ineludible la realización de una entrevista personal a fin de que el solicitante exponga su caso, de modo tal que se garantice su derecho a ser oído. El derecho de las niñas y los niños a expresar sus opiniones y participar de una manera significativa es también importante en el contexto de los procedimientos de asilo o para la determinación de la condición de refugiado, cuyos alcances pueden depender de si la niña o el niño es solicitante o no, independientemente de que sea acompañado, no acompañado o separado de sus padres o de las personas encargadas de su cuidado. Al respecto, la Corte estima que la entrevista no sólo constituye una forma de recabar información sobre la situación actual de la niña o niño solicitante y de obtener y comprobar todos los elementos de prueba accesibles, sino también permite identificar necesidades inmediatas de asistencia como ropa, comida e higiene, entre otras.³³

Ahora bien, como se mencionó anteriormente, el acto reclamado en el presente caso consiste en el artículo tercero del *Acuerdo por el que se suspenden los plazos y términos de los procedimientos que lleve a cabo la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en la Ciudad de México*,³⁴ el cual establece un listado de acciones que, independientemente de la suspensión decretada, seguirá realizando la COMAR.

Si bien de la lista contenida en dicho artículo pareciera extraerse que la COMAR seguirá realizando las etapas más importantes del procedimiento migratorio de reconocimiento de la condición de refugiado, esto no es así, puesto que de una interpretación a *contrario sensu* del recién citado artículo tercero del acuerdo se desprende que la COMAR no realizará las entrevistas de elegibilidad ni emitirá las resoluciones correspondientes a las solicitudes presentadas con anterioridad a la emisión del citado acuerdo ni de las solicitudes presentadas durante la vigencia —por cierto indeterminada— del acuerdo. Lo anterior, atenta claramente en contra del principio de seguridad jurídica (como se desarrollará más adelante) y, de forma significativa respecto del interés superior del menor.

Ahora, si bien es cierto que nuestro marco jurídico sí prevé la realización de “entrevistas de elegibilidad” en el procedimiento administrativo de reconocimiento de la condición de refugiado, es claro que la decisión adoptada por la COMAR en el acto hoy reclamado contraviene disposiciones nacionales y compromisos internacionales, puesto que impide la realización de dicha entrevista a todas las niñas y niños solicitantes, particularmente en el caso de los quejosos

³² Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Comité Ejecutivo, Conclusión sobre los niños en situación de riesgo, UN Doc. 107 (LVIII)-2007, publicada el 5 de octubre de 2007, párr. g).viii).

³³ Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 2, párr. 254 Y 255 Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/migrantes4.pdf>

³⁴ *Acuerdo por el que se suspenden los plazos y términos de los procedimientos que lleve a cabo la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en la Ciudad de México*, COMAR, Diario Oficial de la Federación 30/10/2017. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5502876&fecha=30/10/2017



Lo anterior, y en relación a lo estipulado por la CoIDH en la opinión consultiva antes citada, impide que las autoridades identifiquen de manera clara la situación que las niñas y niños solicitantes están viviendo, con lo cual se desatiende el principio del interés superior del menor, y se deja en grave riesgo los intereses vitales de éstos.

Por otro lado, la decisión de la COMAR plasmada en el acto hoy reclamado, respecto de suspender la resolución de las solicitudes de asilo, atenta también en contra del interés superior del menor, puesto que se deja a niñas y niños migrantes en un limbo jurídico. Si bien se les dará su constancia de solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiados, las niñas y niños están sujetos a un procedimiento cuya duración es indefinida. Esto atenta claramente en contra de los compromisos internacionales adoptados por el Estado mexicano, pero de manera específica en contra de la propia legislación interna, pues como se mencionó anteriormente, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes establece obligaciones claras para la autoridad respecto de la niñez migrante.

En primer lugar, el artículo 91 de la LGDNNA establece que las autoridades competentes, una vez en contacto con la niña o niño solicitante, deben adoptar medidas adecuadas para la protección de los derechos de éstos. Sin embargo, como ya se estableció, la autoridad competente para resolver sobre esto decidió no practicar las entrevistas de elegibilidad y, por lo tanto, carece de los medios para identificar las necesidades de las niñas y niños migrantes

En segundo lugar, el artículo 92 de la LGDNNA establece en su fracción XI que las niñas y niños tienen el derecho a conocer la duración del procedimiento que se llevará a cabo, mismo que deberá seguir el principio de celeridad. En el caso *subjudice* es claro que la autoridad, mediante el acto hoy reclamado, transgrede completamente esta obligación. Por un lado, el acuerdo por el que se suspenden los plazos y términos de los procedimientos que lleve a cabo la COMAR no tiene una vigencia establecida, por lo que se vuelve imposible que la autoridad le comunique a la niña o niño solicitante la duración de su procedimiento, vulnerando así sus derechos. Por otro lado, el hecho de que COMAR no emita resolución alguna de los procedimientos atenta en contra del principio de celeridad establecido en el citado artículo y en contra del interés superior del menor, pues no sólo dilata el procedimiento, sino que lo paraliza.

Finalmente, el acto reclamado atenta contra el principio del interés superior del menor, puesto que en ningún momento se realizó el estudio debido respecto de las afectaciones que éste tendría sobre los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Respecto a esto, la Segunda Sala de nuestra Suprema Corte, en la tesis de rubro **DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SE ERIGE COMO LA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL QUE DEBE DE ATENDERSE EN CUALQUIER DECISIÓN QUE LES AFECTE**³⁵ ha establecido que en toda decisión, acto, conducta, propuesta,

³⁵ Época: Décima Época, Registro: 2013385, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario, Judicial de la Federación, Libro 38, Enero de 2017, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 2a. CXLI/2016 (10a.), Página: 792, **DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL INTERÉS SUPERIOR DEL**



servicios, procedimientos y demás iniciativas adoptadas por las autoridades administrativas —en esferas relativas a la educación, el cuidado, la salud, el medio ambiente, las condiciones de vida, la protección, el asilo, la inmigración y el acceso a la nacionalidad, sólo por nombrar algunas— el citado principio debe tenerse en cuenta como una consideración primordial.

Así las cosas, aun cuando la normativa internacional y nacional establecen que es imperativo tomar en cuenta los intereses de los menores en todas las medidas y tener la voluntad de dar prioridad a esos intereses en todas las circunstancias, en específico, cuando las medidas tengan efectos indiscutibles en los niños de que se trate, la autoridad responsable a través del acto hoy reclamado atenta claramente en contra de las niñas, niños y adolescentes solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado. Lo anterior, además de ilícito, resulta malicioso, puesto que se deja a niñas y niños en una situación de inseguridad y desprotección, afectando su interés superior, provocando estrés, miedo, confusión, e incluso desconfianza hacia la misma autoridad encargada de brindarles protección.

Tercer concepto de violación.- El acto reclamado consistente en el artículo tercero del acuerdo por el que se suspenden los plazos y términos de los procedimientos que lleve a cabo la COMAR, viola el principio de seguridad jurídica.

Preceptos violados: Artículo 16 en relación con el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 82 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; así como 22.7 y 22.8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica, se encuentran reconocidos a nivel constitucional en los artículos 14 y 16 de la CPEUM, y tienen como principal función regular y limitar la actuación del Estado y el ejercicio del poder público, para que los particulares puedan ejercer sus derechos y las autoridades, sus obligaciones.

En cuanto al principio de legalidad, constituye un límite negativo a la acción de los poderes públicos, al exigir que éstos no sobrepasen los confines trazados por la ley: los órganos del Estado no pueden realizar ningún acto en contraste con la ley, y por tanto que la vulnere. Pero no sólo eso, el principio de legalidad también posee una vertiente positiva, en tanto que los poderes públicos están obligados a acatar el contenido de la ley, lo que se ha denominado doctrinalmente como el principio de legalidad sustancial y que se refiere no sólo al supuesto en el que la ley confiere facultades sino que regula, además, la forma en la que las autoridades se desenvolverán en el ámbito de sus competencias para llevar a cabo tal o cual acto de autoridad.

Resulta obvio que los derechos subjetivos de los ciudadanos están más garantizados en sus relaciones con los poderes públicos cuando más se encuentran regulados en las leyes. En sentido contrario, la garantía de los derechos es inexistente cuando la ley se limita a conferir un poder sin

MENOR SE ERIGE COMO LA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL QUE DEBE DE ATENDERSE EN CUALQUIER DECISIÓN QUE LES AFECTE.



regularlo de ningún modo. En cualquiera de ambos supuestos, y especialmente en el primero de ellos, las autoridades estatales violan el principio de legalidad si, por un lado, se extralimitan en sus funciones o bien, si no acatan las obligaciones legales que les son conferidas. Sobre todo si a través de ello vulneran derechos humanos. En este orden de ideas, cuando una autoridad pública se encuentra obligada a actuar de determinado modo, el no acatamiento de las obligaciones legales a las cuales está conferida está vulnerando a su vez el derecho a la seguridad jurídica del particular a quién beneficia la norma.

De acuerdo a lo establecido por la Décima Época del Poder Judicial, el derecho anteriormente referido consiste en que los particulares tengan certeza sobre su situación jurídica ante las leyes, en cuya vía de respecto las autoridades deben sujetar sus actos a determinados supuestos, requisitos y procedimientos previamente establecidos en la Constitución y en las leyes, como una expresión de una voluntad general soberana, para asegurar que ante una intervención de la autoridad en su esfera de derechos sepa a qué atenerse.

De las jurisprudencias de la Primera y Segunda Sala de la SCJN de rubros **PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN UNA VÍA INCORRECTA. POR SÍ MISMO CAUSA AGRAVIO AL DEMANDADO Y POR ENDE, CONTRAVIENE SU GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA y GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES**, se advierte una definición clara del contenido del derecho humano a la seguridad jurídica, contenido en el artículo 16, primer párrafo, de la CPEUM, el cual consiste en que la persona tenga certeza sobre su situación ante las leyes, o la de su familia, posesiones o sus demás derechos, en cuya vía de respeto la autoridad debe sujetar sus actuaciones de molestia a determinados supuestos, requisitos y procedimientos previamente establecidos en la Constitución y en las leyes.

Los principios de legalidad y seguridad jurídica en relación con el derecho a recibir asilo, también se encuentran reconocidos en la CADH, en su artículo 22.7 y 22.8, los cuales reconocen que toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales. Asimismo el último párrafo del artículo 11 de la Carta Magna establece que respecto al derecho de solicitar asilo “[l]a ley regulará sus procedencias y excepciones.” Aunado a lo anterior, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en su artículo 82 establece que estos “gozan de los derechos y garantías de seguridad jurídica y debido proceso.”

Por su parte, los instrumentos normativos que regulan el derecho a solicitar protección internacional en México son la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, así como su Reglamento, los cuales señalan respectivamente que:

Artículo 24.- La Secretaría analizará y evaluará todas las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado y deberá emitir, en cada caso, resolución escrita, fundada y motivada, dentro de los 45 días hábiles contados a partir del día siguiente a la presentación de la solicitud. (...)



Artículo 45.- La Coordinación deberá resolver cada solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, dentro del plazo de 45 días hábiles contados a partir de que hubiese sido admitida.

La resolución deberá estar fundada y motivada, debiéndose notificar de manera íntegra por escrito al solicitante o a su representante legal, dentro de los 10 días hábiles siguientes a su emisión. En caso que la resolución establezca que no se reconoce al solicitante la condición de refugiado, deberá informársele sobre su derecho a presentar el recurso de revisión previsto por la Ley, así como los requisitos y plazos para ello. Las resoluciones a que se refiere el presente artículo deberán ser notificadas en copia íntegra al Instituto. (subrayado nuestro)

Por su parte, en cuanto a la realización de las entrevistas de elegibilidad dichos instrumentos legales señalan que:

Artículo 23. El solicitante deberá aportar sus datos de identificación completos y verídicos, los motivos en los cuales basa su solicitud, así como todos los elementos de los que disponga para sustentarla. Desde la presentación de la solicitud hasta antes de que la Secretaría emita resolución, el solicitante podrá aportar todas las pruebas que a su derecho convengan. La Secretaría, tomando en consideración el contexto social y cultural de donde provenga el solicitante, así como su edad, género y otras circunstancias particulares, realizará de manera personal las entrevistas que resulten necesarias, a fin de allegarse de elementos para el análisis de su solicitud. En la substanciación del procedimiento, especialmente durante el desarrollo de las entrevistas, en caso de ser necesario se contará con el apoyo de un traductor o intérprete y de los especialistas que se requieran para facilitar la comunicación con el solicitante, mismos que en todo momento deberán de preservar la confidencialidad de la información.

Artículo 27.- Una vez que se haya presentado la solicitud, la Coordinación realizará las entrevistas que considere necesarias al solicitante, a efecto de allegarse de la información para el análisis del caso.

Durante el desarrollo de las entrevistas deberá tenerse en cuenta el contexto social y cultural del solicitante, así como sus características de sexo, género, edad y otras circunstancias particulares.

Las entrevistas podrán realizarse en la Coordinación, en las estaciones migratorias o en otras instalaciones que se habiliten para tal efecto. Todas las comunicaciones sostenidas entre los servidores públicos de la Coordinación y los solicitantes durante las entrevistas, quedarán registradas en medios magnéticos.

Artículo 31.- La Coordinación procurará garantizar a todas las personas que acompañen al solicitante, la oportunidad de ser entrevistados individualmente, con el propósito de identificar si se trata de extranjeros que pudieran presentar una solicitud independiente. Durante el procedimiento, los servidores públicos de la Coordinación tendrán presentes las particularidades en la comunicación que pudieran surgir en virtud del sexo, género, condición de vulnerabilidad o bien de elementos culturales, edad y diversidad de los solicitantes; especialmente en lo que respecta a la comunicación no verbal. (subrayado nuestro)



De los artículos previamente citados se desprende la obligación, por parte de la autoridad responsable, de emitir resolución fundada y motivada a la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, así como aquella relativa a la realización de las entrevistas de elegibilidad que fueren necesarias para comprender a cabalidad el relato del solicitante.

No obstante, como se estableció anteriormente, el 30 de octubre de 2017 la autoridad responsable emitió el *Acuerdo por el que se suspenden los plazos y términos de los procedimientos que lleve a cabo la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en la Ciudad de México*, en el que se estableció la no realización de entrevistas de elegibilidad ni la emisión de resoluciones relativas al procedimiento.

Si bien dicho Acuerdo se dictó con fundamento en el artículo 28 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo,³⁶ y consideramos que efectivamente el sismo ocurrido el 19 de septiembre constituyó una causa de fuerza mayor, no es lo mismo la suspensión de los términos para el desahogo de los procedimientos que la suspensión de dos etapas del procedimiento.

En este sentido, es claro que el acto reclamado atenta contra el principio de legalidad y el derecho a la seguridad jurídica puesto que se desatienden los supuesto de ley y se deja en una situación de clara incertidumbre a todos los solicitantes de la condición de refugiados.

Entonces, derivado del artículo tercero del acuerdo antes mencionado emitido por la COMAR se desprende que dicha autoridad pretende no resolver los procedimientos de reconocimiento de condición de refugiado de aquéllos procedimientos que se encuentren suspendidos. Ahora, bajo el supuesto de que efectivamente las oficinas de la COMAR carezcan de la “capacidad técnica” para llevar a cabo las entrevistas de elegibilidad, como se señaló en el apartado de hechos la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, asociación civil que representa legalmente a solicitantes de la condición de refugiado en la Ciudad de México, ofreció sus oficinas para la realización de las entrevistas de elegibilidad de los solicitantes respecto de los cuales tenía acreditado el carácter de representante legal. Solicitud que no ha sido respondida por la autoridad responsable y que a su vez, vulnera el derecho de los quejosos a la seguridad jurídica pues el párrafo segundo del artículo 27 del Reglamento de la Ley en la materia señala que: *[l]as entrevistas podrán realizarse en la Coordinación, en las estaciones migratorias o en otras instalaciones que se habiliten para tal efecto.*

³⁶ **Artículo 28.-** Las actuaciones y diligencias administrativas se practicarán en días y horas hábiles.

En los plazos fijados en días no se contarán los inhábiles, salvo disposición en contrario. No se considerarán días hábiles: los sábados, los domingos, el 1o. de enero; 5 de febrero; 21 de marzo; 1o. de mayo; 5 de mayo; 1o. y 16 de septiembre; 20 de noviembre; 1o. de diciembre de cada seis años, cuando corresponda a la transmisión del Poder Ejecutivo Federal, y el 25 de diciembre, así como los días en que tengan vacaciones generales las autoridades competentes o aquellos en que se suspendan las labores, los que se harán del conocimiento público mediante acuerdo del titular de la Dependencia respectiva, que se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Los términos podrán suspenderse por causa de fuerza mayor o caso fortuito, debidamente fundada y motivada por la autoridad competente.

La autoridad podrá, de oficio o a petición de parte interesada, habilitar días inhábiles, cuando así lo requiera el asunto.



Así las cosas, el artículo tercero del *Acuerdo por el que se suspenden los plazos y términos de los procedimientos que lleve a cabo la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en la Ciudad de México*, atenta gravemente en contra del principio de seguridad jurídica, puesto que al no incluir la realización de actos como la entrevista de elegibilidad o la emisión de resoluciones se deja en clara incertidumbre a los solicitantes. Es de suma importancia recordar que los solicitantes de la condición de refugiado no solicitan la protección internacional por cualquier razón, sino porque se encuentran en una situación de vulnerabilidad que se ve prolongada con la suspensión de dichas etapas.

PETITORIOS

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

Tercera. Se requiera a las autoridades responsables respecto a todo lo solicitado en la presente demanda; así como en lo que sea necesario para el buen desarrollo del juicio.

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

Protestamos lo necesario,