

**AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN
6268/2019**

QUEJOSA Y RECURRENTE: *****

**PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
SECRETARIO: LUIS ENRIQUE GARCÍA DE LA MORA**

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **seis de febrero de dos mil veinte.**

**VISTOS; Y
RESULTANDO:**

PRIMERO. Por escrito presentado el ocho de marzo de dos mil diecinueve, en la Oficialía de Partes de las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, *********, por derecho propio, promovió juicio de amparo contra la resolución de catorce de enero de dos mil diecinueve, dictada en el juicio de nulidad *********, del índice de la Décimo Tercera Sala Regional Metropolitana y Auxiliar en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves del referido Tribunal.

SEGUNDO. La quejosa estimó como derechos fundamentales violados, los reconocidos en los artículos 1o., 8o. y 11 de la Constitución Federal.

TERCERO. El Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al que por razón de turno conoció del asunto, admitió la demanda de amparo registrándola con el número de expediente D.A. *********.

CUARTO. Seguida la secuela procesal, el órgano colegiado dictó la sentencia correspondiente el diez de julio de dos mil diecinueve en la que negó el amparo solicitado.

QUINTO. Inconforme con lo anterior, la quejosa interpuso recurso de revisión en su contra; en consecuencia, el veintiocho de agosto de dos mil diecinueve, el Magistrado Presidente del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ordenó remitir el asunto a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SEXTO. Mediante acuerdo de veintisiete de septiembre de dos mil diecinueve, el Presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el asunto con el número de expediente 6268/2019; asimismo, lo admitió y lo turnó a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa para que formulara el proyecto de resolución respectivo.

SÉPTIMO. Por auto de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, el Presidente de la Segunda Sala tuvo por recibidos los autos, se avocó al conocimiento del asunto, ordenó hacer el registro de ingreso correspondiente, y devolver los autos a la Ministra ponente.

OCTAVO. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 73 y 184 de la Ley de Amparo, el proyecto de resolución se publicó en la misma fecha en que se listó para discutirse en sesión; y,

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para

conocer y resolver el presente recurso de revisión, de conformidad con los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 11, fracción V y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 81, fracción II de la Ley de Amparo; así como los Puntos Primero y Segundo del Acuerdo General 9/2015, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el doce de junio de dos mil quince, que pormenorizan los supuestos de importancia y trascendencia de la revisión en amparo directo y el Punto Segundo, fracción III, del Acuerdo General 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece.

SEGUNDO. Oportunidad y legitimación del recurso de revisión. El recurso de revisión se presentó oportunamente conforme lo siguiente:

La sentencia recurrida se notificó a la parte quejosa personalmente, el lunes quince de julio de dos mil diecinueve, la que surtió efectos al día hábil siguiente, esto es, el jueves uno de agosto de esa anualidad.

El plazo de diez días hábiles a que se refiere el artículo 86 de la Ley de Amparo, transcurrió del viernes dos al jueves quince de agosto de dos mil diecinueve, toda vez de que se descuentan del dieciséis al treinta y uno de julio por corresponder al primer periodo vacacional.

Luego, el escrito de agravios se presentó el miércoles catorce de agosto de dos mil diecinueve, en la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito, por lo que resulta oportuna su presentación.

TERCERO. Legitimación. El recurso de revisión se interpuso por parte legítima en atención a lo siguiente:

El escrito lo signó *********, autorizada de la quejosa en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo¹, personalidad que le fue reconocida en el auto de quince de agosto de dos mil diecinueve², dictado en el juicio de amparo directo del cual deriva el presente asunto.

CUARTO. Agravios. En esencia, la recurrente hace valer los siguientes motivos de disenso:

Sostiene que en la sentencia recurrida, el Tribunal Colegiado no analizó debidamente la constitucionalidad de los artículos 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y 19 de su Reglamento.

Aduce que en la sentencia se soslayó que la restricción al derecho a solicitar asilo debe ser de carácter proporcional, idóneo y razonable en términos del artículo 1o. constitucional, así como los artículos 1, 2, 22.7 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo que no ocurre con motivo de la sujeción a un plazo de treinta días, sino que, para ello, deben ser valorados los motivos de persecución y temores fundados que manifiesta el solicitante, aun aquellos que le impidieron presentar su solicitud en un breve término.

¹ ***“Artículo 12. El quejoso y el tercero interesado podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre, a cualquier persona con capacidad legal, quien quedará facultada para interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, solicitar su suspensión o diferimiento y realizar cualquier acto que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante, pero no podrá substituir o delegar dichas facultades en un tercero. (...)”.***

² Página 101 del juicio de amparo directo D.A. *********.

Que 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.

Alega que en términos del artículo 11 de la Constitución Federal, la ley regulará sus excepciones y procedencias, ello no significa que 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.

Señala que 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.

Manifiesta que el derecho humano a solicitar asilo comprende buscar y acceder a un procedimiento que permita el reconocimiento de la condición jurídica de refugiado prevista en la Convención de mil novecientos cincuenta y uno, la Declaración de Cartagena de mil novecientos ochenta y cuatro, y el artículo 13 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, lo que implica una obligación para el Estado que recibe una solicitud, ya que debe reconocer y garantizar ciertos derechos subjetivos básicos al solicitante de asilo.

Afirma que en el derecho internacional, los principales instrumentos normativos que rigen en materia de protección de las personas que sean perseguidas por motivos políticos, se encuentra la Convención de mil novecientos cincuenta y uno y su Protocolo de mil novecientos sesenta y siete, así como la Convención Americana de Derechos Humanos.

En concreto, los agravios están encaminados a controvertir la sentencia recurrida, porque el Tribunal Colegiado soslayó que el hecho de no respetar el plazo máximo para presentar la solicitud de que se trata, conduce al desechamiento del reconocimiento de la calidad de refugiado. De ahí que la inconforme insiste en que los artículos 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y 19 de su Reglamento son inconstitucionales porque, por el solo hecho de no solicitarlo a tiempo, obstaculiza su derecho de reconocimiento de tal carácter.

QUINTO. Requisitos generales de procedencia del recurso de revisión. En primer lugar, es importante señalar que el juicio de amparo directo es un juicio con una sola instancia, pues la resolución que ahí se dicte, por regla general, es definitiva y no admite recurso alguno. De manera excepcional, en su contra podrá interponerse un medio de defensa, que sólo justifica su procedencia si se actualizan dos requisitos fundamentales, previstos en el artículo 107, fracción IX³ de la

³ ***“Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:***

(...)

IX. En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 81, fracción II⁴ de la Ley de Amparo, a saber:

1. En la revisión debe subsistir alguna cuestión de constitucionalidad. Es decir, la sentencia de amparo combatida debe resolver sobre la constitucionalidad o convencionalidad de normas generales; establecer la interpretación directa de algún precepto constitucional o de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, u omitir un pronunciamiento sobre tales cuestiones cuando se hubieran planteado en la demanda.

2. El asunto debe fijar un criterio de importancia y trascendencia, a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a los lineamientos sentados por ésta en el Acuerdo General 9/2015.

Asimismo, el Tribunal Pleno emitió el Acuerdo General 9/2015, que regula la procedencia del recurso de revisión contra sentencias de amparo directo y precisa cuándo se está ante un asunto de importancia y trascendencia.

Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras; (...)

***⁴ “Artículo 81. Procede el recurso de revisión:
(...)***

II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de acuerdos generales del pleno. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras.”

Esta Segunda Sala se ha pronunciado sobre este tema, al emitir la jurisprudencia 2a./J. 128/2015 (10a.)⁵, de rubro y texto siguientes:

“REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA. Por regla general, las sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito en amparo directo son definitivas y sólo de manera extraordinaria, pueden impugnarse mediante el recurso de revisión previsto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81, fracción II, de la Ley de Amparo, conforme a los cuales, una vez actualizados los presupuestos procesales (competencia, legitimación, oportunidad del recurso –en su caso–, entre otros), procede el mencionado medio de defensa siempre que: 1) en la sentencia de amparo directo combatida se decida sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, o se establezca la interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, o bien, si en dichas sentencias se omite el estudio de las cuestiones referidas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo; y 2) el problema de constitucionalidad entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Ahora bien, con el fin de armonizar la normativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con los preceptos citados, el Pleno emitió el Acuerdo General 9/2015 (*), que regula la procedencia del recurso de revisión interpuesto contra sentencias de amparo directo, el cual, en vez de privilegiar el análisis de los agravios en la revisión, permite al Alto Tribunal hacer una valoración discrecional de los méritos de cada recurso, para determinar si a su juicio el asunto reúne los requisitos de importancia y trascendencia, para lo cual, su punto segundo señala que la

⁵ Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 22, septiembre de dos mil quince, Tomo I, Materia(s): Común, página 344, Décima Época, Reg. 2010016.

resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia cuando: (i) pueda dar lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; o (ii) lo decidido en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto contra ese criterio o se hubiere omitido aplicarlo.”

Esta Segunda Sala considera que se reúnen las condiciones para la procedencia del presente recurso de revisión, tal como se expondrá más adelante.

A continuación se examina si en la especie se satisfacen los requisitos a que se refiere el presente considerando.

SEXTO. Existencia de una cuestión de constitucionalidad. Se cumple con esta exigencia, tomando en consideración que desde la demanda de amparo la parte quejosa cuestionó la constitucionalidad de los artículos 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y 19 de su Reglamento, lo cual fue desestimado por el Tribunal Colegiado de Circuito, y en el escrito de agravios se combate tal decisión.

SÉPTIMO. Importancia y trascendencia. Este requisito se cumple, en la medida en que durante su interposición no existía jurisprudencia ni precedentes que resolvieran la problemática relativa a si los preceptos impugnados transgreden el derecho fundamental reconocido en el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

OCTAVO. Antecedentes. Para dar claridad a esta sentencia, se relatan brevemente los antecedentes del asunto.

Solicitud ante la autoridad migratoria. La quejosa ingresó una solicitud a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) para el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiada en el país.

En consecuencia, la COMAR emitió un acuerdo⁶ en el que tuvo por no admitida la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado formulada por la hoy quejosa.

Juicio contencioso administrativo. Inconforme con dicha resolución, *********, por su propio derecho, promovió juicio contencioso administrativo en su contra.

Por cuestión de turno, correspondió conocer a la Décimo Tercera Sala Regional Metropolitana y Auxiliar en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la cual registró la demanda con el número de expediente *********.

Una vez tramitado el juicio en su totalidad, el catorce de enero de dos mil diecinueve⁷, la Sala responsable dictó sentencia en la que reconoció la validez de la resolución impugnada.

Cabe destacar que la causa eficiente por la que la Sala Regional desestimó los conceptos de impugnación, consistió en que la entonces parte actora presentó su solicitud ante la COMAR **fuera del plazo** previsto para ello.

Además, la Sala responsable puntualizó que si bien la hoy quejosa expuso los motivos por los que no le fue posible presentar la solicitud en tiempo y forma, lo cierto es que dichas

⁶ Páginas 26, 27 y 28 del juicio contencioso administrativo de origen.

⁷ Fojas 62 a 73 ídem.

aseveraciones **eran meras manifestaciones sin respaldo probatorio alguno**, ya que omitió ofrecer prueba alguna que así lo acreditara.

Juicio de amparo directo. Por escrito recibido el ocho de marzo de dos mil diecinueve en la Oficialía de Partes de las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, *********, por propio derecho, demandó el amparo y protección de la Justicia Federal contra la autoridad y por el acto siguientes:

“(...) IV. AUTORIDAD RESPONSABLE.

SEÑALO A LA AUTORIDAD RESPONSABLE, MAGISTRADOS QUE INTEGRAN LA DÉCIMO TERCERA SALA REGIONAL METROPOLITANA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

V. ACTO RECLAMADO.

La sentencia dictada en (sic) juicio de nulidad de fecha catorce de enero de dos mil diecinueve, que reconoce la validez de la resolución impugnada por parte de la COMISIÓN MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS misma que fue publicada en fecha quince de febrero de dos mil diecinueve. (...)”.

Cabe destacar, que en los conceptos de violación, la quejosa planteó la inconstitucionalidad del artículo 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, así como del diverso 19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, los cuales le fueron aplicados tanto en la resolución primigenia, como en la sentencia reclamada.

Por razón de turno, correspondió conocer al Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el que por auto de veinticinco de marzo de dos mil diecinueve, ordenó la formación y el registro del expediente *****, admitió a trámite la demanda y dio vista al Agente del Ministerio Público de la Federación adscrito, el que no formuló pedimento.

Una vez tramitado en su totalidad, en sesión de diez de julio de dos mil diecinueve, el Tribunal Colegiado dictó sentencia en la que negó el amparo solicitado.

En esencia, al proceder a analizar la constitucionalidad de los artículos en referencia, el órgano jurisdiccional argumentó lo siguiente:

El órgano jurisdiccional indicó que la circunstancia de que el artículo 18 de la Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político fije el término de treinta días para presentar la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, no es violatoria del derecho fundamental de solicitar y obtener el reconocimiento de la condición de refugiado y del principio de no devolución, reconocidos en diversos instrumentos internacionales, y acogidos en el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Señaló que el hecho de que el Estado Mexicano se obligue a su reconocimiento a partir de procedimientos justos y eficientes, no implica, en modo alguno, que puedan ser ejercidos en cualquier tiempo, pues para ello es necesario cumplir con los presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia establecidos en el derecho interno, lo que, además, brinda certeza jurídica.

Agregó que además del incumplimiento de las obligaciones procesales que impone el derecho de no devolución, respecto del caso denominado “*Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia*”, se refiere a la falta de observancia de las mínimas garantías procesales en relación con el derecho de solicitar y obtener el reconocimiento de la condición de refugiado, lo que alude al actuar de la autoridad una vez que han sido superados los presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia establecidos en el derecho interno, lo que no aconteció en este asunto.

El Tribunal Colegiado del conocimiento desestimó el argumento consistente en que el plazo de treinta días a que alude el precepto legal, se considera corto o limitado para el acceso al procedimiento respectivo, pues la quejosa omitió formular algún razonamiento lógico jurídico para demostrar sus conclusiones; máxime que, en todo caso, el diverso numeral 19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, alude que para efectos del artículo 18 de la Ley respectiva, se dará trámite, de manera excepcional, a las solicitudes presentadas fuera del plazo previsto, cuando el extranjero acredite que por causas ajenas a su voluntad, no fue materialmente posible presentarla oportunamente; de ahí que sea evidente para dicho Tribunal que la procedencia de la solicitud de mérito ni siquiera se encuentra sujeta, ineludiblemente, al término referido.

El Tribunal Colegiado apoyó sus razonamientos con el contenido de la jurisprudencia 1a./J. 22/2014 (10a.)⁸, de rubro: **“DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE EN EL ORDEN JURÍDICO**

⁸ Visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 4, marzo de dos mil catorce, Tomo I, página 325. Registro: 2005917.

INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA QUE LAS AUTORIDADES DE AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL.”.

En el mismo sentido, declaró inoperantes los argumentos en los que la quejosa insiste en demostrar la ilegalidad del acto impugnado, en el que se tuvo por no presentada su solicitud de reconocimiento de la calidad de refugiada, al haberse realizado fuera del término legal previsto para tal efecto.

Lo anterior porque a juicio del Tribunal Colegiado, la quejosa no controvirtió lo considerado por la Sala en relación con que la autoridad demandada actuó de conformidad con lo dispuesto en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, aplicable al caso, específicamente, en términos de lo dispuesto en su artículo 18, respecto a que la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado debe presentarse dentro del término de treinta días hábiles, contados a partir del siguiente al que haya ingresado al país o, en su caso, a aquél en que le haya sido materialmente posible presentarla.

Precisó que lo que la promovente debía cuestionar, era la circunstancia de que, si su ingreso al país aconteció el siete de septiembre de dos mil dieciséis, entonces, el plazo de treinta días para presentar su solicitud, feneció el veinte de octubre de ese mismo año, por lo que, si la misma fue presentada hasta el veinticuatro de julio de dos mil dieciocho, era evidente su falta de oportunidad.

Recurso de revisión. Inconforme, la parte quejosa interpuso recurso de revisión en contra de dicha sentencia.

NOVENO. Estudio de fondo. Es necesario señalar que en sesión de dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, al dictar sentencia en el amparo en revisión *********, por mayoría de tres votos, esta Segunda Sala analizó y fijó un criterio respecto de los temas que en el presente asunto se plantean.

Bajo esa perspectiva y al observar que los argumentos expuestos en dicho amparo en revisión encuentran similitud con lo planteado en el presente amparo directo en revisión, se procede a citar dichas consideraciones:

“(...) 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 acudirse a ambas fuentes, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de las personas.

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.

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. 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

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.’

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 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 CONVENCION**

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

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 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).”

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 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 adquiriría 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 solicitan, lo cual aumentaría la probabilidad de que sus derechos humanos sean

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.

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 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

¹⁵ Caso Velez Loo vs. Panamá, en su sentencia de veintitrés de noviembre de dos mil diez.

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 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

¹⁶ Por ambas Salas.

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, Colombia²¹,

¹⁷ Jabari v. Turquía, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sentencia de diez de julio de dos mil, párrafo 40; también ver la Conclusión No. 15 (XXX) de mil novecientos setenta y nueve sobre refugiados sin un país de asilo, párrafo (i) (A/AC.96/572, párrafo 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>.

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

ARTÍCULO 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 de 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>.

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

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 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

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.

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.

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.

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

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

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 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

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, Novena Época, Libro III, diciembre de dos mil once, 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.

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 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

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.

³⁰ Ver nota 27.

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 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,

³¹ Que más adelante se desarrollaran.

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.**

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,**

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).

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

- **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 peticiones³⁴. 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.

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.

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, párrafo. 6.

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 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

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.

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 asilo-³⁷.

Ello así también lo señaló la Comisión Interamericana en el caso *John Doe y otros*, dejando claro que ‘[e]l derecho a buscar

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).

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 procedimientos adoptados por los Estados varían considerablemente⁴⁰, los procedimientos se ajustasen a determinados requisitos básicos. Esos requisitos básicos, que

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), párrafo. i.

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.

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 esenciales⁴¹.

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

⁴¹ Así lo señaló con ocasión de su 28° 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.”

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 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 arbitrarias⁴².

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

⁴² Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Nº 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.”

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 las razonables necesidades de la propia administración de justicia, debe entenderse contraria al precitado artículo 8.1 de la Convención⁴⁴.

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

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.

los solicitantes y considerando que el objetivo final de la determinación de la condición de refugiado es humanitario⁴⁶.

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 duda⁴⁷.

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

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, 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, párrafos. 203 y 204.

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 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 reconocimiento, consistentes en el estado emocional en 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 ***, 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. (...)”.

Lo anterior evidencia que los razonamientos transcritos dan respuesta íntegra a la totalidad de argumentos esgrimidos por la recurrente (parte quejosa).

Por lo expuesto, como se dijo, esta Segunda Sala arriba a la conclusión de que el artículo 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político **es constitucional**.

Asimismo, 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.

En consecuencia, se sustenta la constitucionalidad del artículo **18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político**, así como del diverso **19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria**, los que se controvirtieron en los conceptos de violación en el juicio de amparo de origen; sin embargo, como se dijo, el último numeral debe interpretarse 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.

Cabe destacar que además del asunto en referencia (AR *****), existen otras tres ejecutorias en el mismo sentido, ininterrumpidas aprobadas por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a saber, los amparos en revisión *****, *****, y *****, resueltos por mayoría de votos.

Es por ello que los agravios hechos valer son substancialmente fundados, por lo que debe **revocarse la sentencia recurrida y concederse el amparo solicitado**.

En efecto, pues en la sentencia impugnada se desestimaron los planteamientos que controvirtieron la constitucionalidad de los preceptos legales de que se trata, empero, no se interpretó el artículo 19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, como se estableció en esta ejecutoria, lo que genera un perjuicio en contra de la quejosa.

Así es, porque la causa eficiente por la que la Sala Regional desestimó los conceptos de impugnación, consistió en que, atendiendo al contenido de los artículos 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y 19 de su Reglamento, consideró que la entonces parte actora presentó su solicitud ante la COMAR fuera del plazo previsto para ello. Circunstancia que el tribunal colegiado calificó de legal.

DÉCIMO. Efectos del fallo protector. De conformidad con el artículo 74, fracción V de la Ley de Amparo⁴⁸, la sentencia debe

⁴⁸ **“Artículo 74. La sentencia debe contener:**
(...)

V. Los efectos o medidas en que se traduce la concesión del amparo, y en caso de amparos directos, el pronunciamiento respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, el órgano jurisdiccional advierta en suplencia de la

contener los efectos o medidas en que se traduce la concesión del amparo.

Se concede el amparo solicitado por la quejosa para los siguientes efectos:

La Décimo Tercera Sala Regional Metropolitana y Auxiliar en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves del Tribunal Federal de Justicia Administrativa **deberá dejar insubsistente la sentencia reclamada;** y,

En su lugar **dictará una nueva**, en la que atendiendo a lo plasmado en esta ejecutoria, esto es, a la interpretación conforme del artículo 19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, **tome en consideración las manifestaciones efectuadas por la quejosa**, con la finalidad de emitir el fallo que en derecho proceda.

Conviene señalar que las manifestaciones emitidas por la peticionaria de amparo se encuentran en las copias certificadas que la propia autoridad demandada, es decir, la Directora de Protección y Retorno de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, de la Secretaría de Gobernación, **aportó como pruebas a su oficio de contestación de demanda**⁴⁹.

Por lo expuesto y fundado, se

queja, además de los términos precisos en que deba pronunciarse la nueva resolución; y (...)”.

⁴⁹ Páginas 44 a 56 del juicio de nulidad.

RESUELVE:

PRIMERO. Se **REVOCA** la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La justicia de la unión **AMPARA Y PROTEGE** a la parte quejosa, en términos de lo establecido en los considerandos noveno y décimo de esta ejecutoria.

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

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, y Presidente Javier Laynez Potisek. La señora Ministra Yasmín Esquivel Mossa (ponente) emitió su voto en contra y formulará voto particular. El señor Ministro Luis María Aguilar Morales, formulará voto concurrente.

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

PRESIDENTE:

MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK.

PONENTE:

MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA.

SECRETARIA DE ACUERDOS:

JAZMÍN BONILLA GARCÍA

EL SUSCRITO LUIS ENRIQUE GARCÍA DE LA MORA **HACE CONSTAR** QUE LAS HOJAS QUE ANTECEDEN PERTENECEN A LA EJECUTORIA PRONUNCIADA EN SESIÓN DE **SEIS DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTE**, EN EL EXPEDIENTE NÚMERO **AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 6268/2019** INTERPUESTO POR *********, REFLEJAN 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. SE REVOCA LA SENTENCIA RECURRIDA. SEGUNDO. LA JUSTICIA DE LA UNIÓN AMPARA Y PROTEGE A LA PARTE QUEJOSA, EN TÉRMINOS DE LO ESTABLECIDO EN LOS CONSIDERANDOS NOVENO Y DÉCIMO DE ESTA EJECUTORIA. VA DEBIDAMENTE COTEJADA, SELLADA, RUBRICADA Y FOLIADA.**

Revisó: ECG

En términos de lo previsto en los artículos 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.