



SENTENCIA DEFINITIVA

Ciudad de México, trece de marzo de dos mil dieciocho.

Vistos; y RESULTANDO:

Que se han llevado a cabo el trámite y la audiencia constitucional en todas sus etapas, en el juicio de amparo ***** , del índice de este Juzgado Noveno de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México, promovido por ***** por propio derecho y en representación de los menores ***** ***** ***** ***** ***** * ***** ***** ***** ***** , contra diversos actos relacionados con el tratamiento que han recibido como solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiados;¹ y

CONSIDERANDO:

PRIMERO. COMPETENCIA. Este Juzgado Noveno de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, es competente para resolver el presente juicio de amparo indirecto, dado que se promueve contra un ordenamiento de carácter federal, con motivo de su aplicación.²

SEGUNDO. ANTECEDENTES. Para un mejor análisis del asunto, conviene hacer un recuento de los hechos de los que se deriva el presente juicio, que se obtienen de las constancias que integran el sumario en que se actúa:³

¹ Consta de la papeleta y sello como fecha de presentación, el veintisiete de diciembre de dos mil diecisiete, ver fojas 1 y 2.

² Es sustento de dicha competencia lo dispuesto en los artículos 103, fracción I, y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 33, fracción IV, 37 y 107, fracción I, de la Ley de Amparo; 52, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo General 3/2013, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

³ Dichas constancias merecen valor probatorio pleno por tratarse de documentos públicos, en términos de lo dispuesto en los artículos 197 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio en la materia.

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



1. El diecinueve de septiembre de dos mil diecisiete, ocurrió un sismo en la Ciudad de México, afectando daños estructurales a diversos edificios entre los cuales se encontraban las oficinas de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, por lo que se suspendieron sus labores hasta el dos de octubre de dos mil diecisiete, reanudándose en oficinas del Instituto Nacional de Migración.

2. El treinta de octubre de dos mil diecisiete, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *“Acuerdo por el que se suspenden los plazos y términos de los procedimientos que lleve a cabo la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en la Ciudad de México”*, emitido por la Coordinadora General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, que dispone:

ACUERDO por el que se suspenden los plazos y términos de los procedimientos que lleve a cabo la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en la Ciudad de México.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Gobernación.- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.- Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

ANEL SÁNCHEZ JOHNSON, Coordinadora General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 4 y 28 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; así como 2, inciso C, fracción V, 69, 70, 99 y 100 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, y

CONSIDERANDO

Que el sismo ocurrido el 19 de septiembre de 2017, afectó a la población de diversas entidades federativas de nuestro país, incluyendo la Ciudad de México. Por lo anterior, mediante acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación los días 19, 21 y 25 de septiembre de 2017, se declaró como días inhábiles, a efecto de los trámites que se realizan en la Secretaría de Gobernación, sus unidades administrativas y sus



órganos administrativos desconcentrados, del 19 al 22 y del 25 al 29 de septiembre de 2017;

Que de conformidad con lo previsto en el artículo 2, inciso C), fracción V del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación;

Que de conformidad con lo establecido por el artículo 24 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, así como el artículo 45 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados debe analizar y evaluar todas las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado y emitir, en cada caso, resolución escrita, fundada y motivada, dentro de los 45 días hábiles contados a partir del día siguiente a la presentación de la solicitud;

Que el pasado 2 de octubre se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se hace del conocimiento público el domicilio de las oficinas de partes de diversas unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Gobernación, para dar certeza y seguridad jurídica a las personas que tramitan asuntos ante las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría de Gobernación;

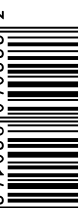
Que para efecto de sustanciar los trámites que se realizan ante este órgano administrativo desconcentrado, dicho acuerdo señaló como domicilio de la oficina de partes el ubicado en Avenida Ejército Nacional número 862, primer piso, colonia Los Morales, Miguel Hidalgo, C.P. 11540, Ciudad de México;

Que en el domicilio señalado en el referido acuerdo, no se cuenta con la capacidad operativa para garantizar el desarrollo de los procedimientos, bajo las condiciones que permitan dar certeza y seguridad jurídica a todas aquellas personas que tramitan asuntos ante este órgano administrativo desconcentrado;

Que el artículo 28 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que la autoridad podrá suspender los términos por causa de fuerza mayor, debidamente fundada y motivada, y

Que es necesario que existan las condiciones apropiadas para que la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados cumpla con las funciones que realiza, especialmente las relativas a la atención de procedimientos; tengo a bien expedir el siguiente

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



ACUERDO POR EL QUE SE SUSPENDEN LOS PLAZOS Y TÉRMINOS DE LOS PROCEDIMIENTOS QUE LLEVE A CABO LA COORDINACIÓN GENERAL DE LA COMISIÓN MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS EN LA CIUDAD DE MÉXICO

ARTÍCULO PRIMERO.- *Se suspenden los plazos y términos de los procedimientos que lleve a cabo la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en la Ciudad de México.*

ARTÍCULO SEGUNDO.- *La Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados tomará las medidas necesarias a efecto de salvaguardar el principio de no devolución y realizará las acciones que se requieran para garantizar los principios establecidos en el artículo 5 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.*

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

- a.** *Recibir las solicitudes que se presenten ante la oficialía de partes de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en la Ciudad de México y emitir los acuerdos de admisión cuando procedan, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;*
- b.** *Emitir la constancia de trámite referida en el artículo 22 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, así como el 38 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria;*
- c.** *Solicitar la opinión a la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre las condiciones prevalecientes en el país de origen del solicitante, y demás autoridades de conformidad con el artículo 24, segundo párrafo de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político;*
- d.** *Emitir la autorización para continuar con el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado en otra entidad federativa, de conformidad con el artículo 23 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria;*
- e.** *Otorgar la asistencia institucional, en términos de los artículos 20 y 54 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político;*
- f.** *Apoyar al refugiado y al extranjero que reciba protección complementaria en el trámite para la obtención del documento de identidad y viaje, en términos del tercer párrafo del artículo 69*



y del segundo párrafo del artículo 76, del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria;

g. Emitir la recomendación a la Secretaría de Relaciones Exteriores para efectos de la naturalización de los refugiados, de conformidad con el artículo 86 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria. Asimismo, y

h. Recibir, admitir y resolver el recursos de revisión, en términos de los artículos 25, segundo párrafo de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, así como 59 y 60 del Reglamento de la sobre Refugiados y Protección Complementaria.

ARTÍCULO CUARTO.- Durante la suspensión, los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado deben cumplir con las obligaciones previstas en los artículos 21 y 24 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria.

Para los efectos del párrafo anterior, los solicitantes deben presentarse en la oficialía de partes ubicada en Avenida Ejército Nacional número 862, primer piso, colonia Los Morales, Miguel Hidalgo, C.P. 11540, Ciudad de México.

ARTÍCULO QUINTO.- La Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, en cada caso en particular, podrá reanudar los términos de los procedimientos, una vez que se cuenten con las condiciones para tal efecto. La Coordinación General de la Comisión Mexicana notificará a los interesados sobre la reanudación de los términos.

TRANSITORIOS

ARTÍCULO ÚNICO.- El presente Acuerdo entra en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.”

3. El veintidós de noviembre de dos mil diecisiete,⁴ *****
 ***** ***** de nacionalidad salvadoreña solicitó a la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados para sí y sus hijos, el reconocimiento de la condición de Refugiados, en términos de los artículos 11, 12 y 18 de la Ley de Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, manifestando haber entrado ingresado en territorio nacional desde el veintinueve de diciembre de dos mil quince.

⁴ Foja 3 del legajo de pruebas.





Al respecto se solicita a las autoridades correspondientes no tomar medidas que impliquen la devolución y/o notificar a las autoridades consulares o diplomáticas del Estado del cual es nacional, hasta en tanto su solicitud se encuentre pendiente de resolución definitiva.

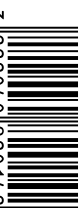
Esta constancia no constituye autorización de permanencia en el territorio nacional bajo ninguna de las condiciones que señala la Ley de Migración, por lo que el titular de este documento deberá permanecer dentro de la Ciudad de México y Zona Metropolitana, del Valle de México, en tanto se analiza y resuelve su trámite. (...)

En términos de lo establecido por el ACUERDO por el que se suspenden los plazos y términos de los procedimientos que lleve a cabo la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en la Ciudad de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de octubre de 2017.”

8. Mediante acuerdo de trece de diciembre de dos mil diecisiete,⁹ el Director de Resoluciones Migratorias adscrito a la Dirección General de Control y Verificación Migratoria del Instituto Nacional de Migración, hizo constar que en función de que los hoy quejosos habían interpuesto un recurso administrativo en el que se reclaman cuestiones inherentes a su situación migratoria, pues habían solicitado el reconocimiento de su condición de refugiados, alargar el período de alojamiento podría causar una afectación a su bienestar, y que en términos del principio constitucional *pro persona*, era innecesario el alojamiento prolongado, que además puede ocasionar hacinamientos o posibles violaciones a los derechos humanos elementales de los extranjeros en cuestión; y por consiguiente, ordenó la emisión del oficio ***** de catorce de diciembre de dos mil diecisiete, en el que autorizó el otorgamiento de la condición de estancia de visitante con permiso para realizar actividades remuneradas por un período de cuarenta y cinco días hábiles a ***** .¹⁰ En dicho documento se estableció lo siguiente:

⁹ Foja 38 del legajo de pruebas.

¹⁰ Foja 37 del legajo de pruebas.



“Se autoriza el otorgamiento de la Condición de Estancia de Visitante con permiso para realizar actividades remuneradas por encontrarse en la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 111 de la Ley de Migración: (...)”

V. Que se haya interpuesto un recurso administrativo o judicial en que se reclamen cuestiones inherentes a su situación migratoria en el territorio nacional; o se haya interpuesto un juicio de amparo y exista una prohibición expresa de la autoridad competente para que el extranjero pueda ser trasladado o para que pueda abandonar el país.

Finalmente se hace del conocimiento a la extranjera que se sujeta a control de firma, en el libro de extranjeros que lleva esta Dirección General de Control y Verificación Migratoria (...), hasta en tanto la COMAR resuelva su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, motivo por el cual se otorga el presente oficio. Asimismo apercíbese a la extranjera de que en caso de incumplimiento a la presente determinación se hará acreedor (sic) a las sanciones que conforme a la Ley de la materia procedan y deberá comparecer ante esta autoridad migratoria cuantas veces sea requerido, igualmente esta autoridad migratoria se reserva la facultad de dictar nuevamente la presentación de la extranjera por cuestiones supervenientes. Se hace la aclaración de que el presente documento tiene el carácter de temporal y no representa la autorización de esta autoridad para acreditar la condición de residente temporal o permanente, tampoco autoriza el tránsito por el territorio nacional como uso de oficio de libre tránsito.”

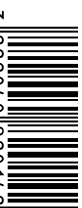
9. Por acuerdo de diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete, la Directora de Protección y Retorno de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, tomó conocimiento de la salida oficial de la quejosa de la Estación Migratoria de la Ciudad de México.¹¹

TERCERO. FIJACIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS. Con fundamento en la fracción I del artículo 74 de la Ley de Amparo, y con base en el contenido integral de la demanda de amparo y anexos que se acompañaron e informes rendidos por las autoridades responsables, se precisan los actos reclamados:

¹¹ Foja 47 del legajo de pruebas.



| Autoridad Responsable | Acto reclamado |
|--|--|
| Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión | La expedición del artículo 111 de la Ley de Migración |
| Presidente de la República | a) La promulgación del artículo 111 de la Ley de Migración. b) La expedición y promulgación del artículo 235 Reglamento de la Ley de Migración. |
| Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a refugiados | Expedición del artículo TERCERO del Acuerdo por el que se suspenden los plazos y términos de los procedimientos que lleve a cabo la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en la Ciudad de México el día 30 de octubre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación. |
| Titular del Diario Oficial de la Federación | a) Publicación del Acuerdo por el que se suspenden los plazos y términos de los procedimientos que lleve a cabo la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en la Ciudad de México el día 30 de octubre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación. b) Publicación del artículo 111 de la Ley de Migración el día 25 de mayo de 2011. c) Publicación del artículo 235 del Reglamento de la Ley de Migración el día 21 de febrero de 2012. |



CUARTO. EXISTENCIA DE LOS ACTOS RECLAMADOS. Son ciertos los actos reclamados consistentes en la expedición, promulgación y publicación del artículo 111 de la Ley de Migración y del artículo 235 de su Reglamento, así como del artículo Tercero del Acuerdo por el que se suspenden los plazos y términos de los procedimientos que lleve a cabo la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, en la Ciudad de México; pues así lo precisaron en sus informes justificados;¹² y porque las normas generales no son objeto de prueba, pues basta con que sean publicados en el medio de difusión oficial correspondiente, para que la autoridad judicial esté obligada a tomarlos en cuenta, con fundamento en los artículos 86 y 88 del código federal de procedimientos civiles de aplicación supletoria de la ley de amparo, y en términos de la siguiente jurisprudencia de la Segunda Sala de nuestro más Alto Tribunal:

“PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Respecto de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de interés general, no se necesita probar su existencia en autos, pues basta que estén publicados en el Diario Oficial, para que la autoridad judicial esté obligada a tomarlos en cuenta, en virtud de su naturaleza y obligatoriedad, y porque la inserción de tales documentos en el órgano oficial de difusión tiene por objeto dar publicidad al acto de que se trate, y tal publicidad determina precisamente que los tribunales, a quienes se les encomienda la aplicación del derecho, por la notoriedad de ese acontecimiento, no puedan argüir desconocerlo”.¹³

QUINTO. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA. Previamente al estudio del fondo del asunto, se procede al análisis de la procedencia del juicio, con fundamento en el artículo 62 de la Ley de Amparo.

Primero, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61, en relación con la fracción III del artículo

¹² Fojas 110, 115, 120, 125, 138.

¹³ Jurisprudencia 2a./J. 65/2000 (Registro 191452) publicada en la página 260, del Tomo XII, Agosto de 2000, correspondiente a la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.



108, ambos de la Ley de Amparo, respecto de la **publicación** de los artículos 111 de la Ley de Migración, 235 de su Reglamento y del Acuerdo por el que se suspenden los plazos y términos de los procedimientos que lleve a cabo la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en la Ciudad de México; pues no se trata de un acto destacado reclamado por **vicios propios**. En consecuencia, debe decretarse el sobreseimiento respectivo en términos de la fracción V del artículo 63 de la Ley de Amparo.

Asimismo, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción XVI del artículo 61 de la Ley de Amparo, respecto a los artículos 111 de la Ley de Migración y 235 de su Reglamento, pues la **aplicación** de dichas normas se ha **consumado de manera irreparable**, pues aunque con base en dichas normas, se permitió que los quejosos permanecieran alojadas en una estación migratoria durante más de quince días hábiles, debido a la tardanza de la autoridad para resolver sobre la solicitud de reconocimiento de su condición de refugiados, lo cierto es que una eventual concesión no podría tener efecto práctico alguno, en términos del artículo 77 de la Ley de Amparo, pues de las constancias que integran el expediente de los quejosos ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, valoradas con antelación, se desprende que los **quejosos ya salieron de la Estación Migratoria** de la Ciudad de México.¹⁴ En consecuencia, debe sobreseerse en el juicio respecto de la expedición y promulgación de los artículos 111 de la Ley de Migración y 235 de su reglamento, con fundamento en la fracción V del artículo 63 de la Ley de Amparo.

En cambio, **debe desestimarse** la causal de improcedencia invocada por la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, prevista en la fracción XIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, que en su concepto se actualiza porque la quejosa consintió expresamente el acto reclamado consistente en el Acuerdo por el que se suspenden los plazos y términos de los procedimientos que lleve a cabo la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en la Ciudad de México, toda vez que ha acudido

¹⁴ Foja 47 del legajo de pruebas.



semanalmente a cumplir con lo dispuesto en el Artículo Cuarto¹⁵ de dicho ordenamiento, consistente en la obligación de los solicitantes de asistir a control de firmas, sin haya manifestado su inconformidad.

Al respecto debe partirse de las siguientes premisas:

1) Hay consentimiento expreso del acto reclamado, cuando directamente se exterioriza que se está de acuerdo o conforme con dicho acto;

2) Hay consentimiento expreso del acto reclamado, también, cuando media una manifestación de voluntad que entrañe ese consentimiento; y

3) Hay consentimiento tácito del acto reclamado, cuando el juicio de amparo deja de promoverse dentro de los términos que señalan los artículos 17 y 18 de la Ley de Amparo.

Sirve de apoyo a lo anterior, por el criterio que la informa, la tesis¹⁶ cuyo rubro y texto establece.

ACTOS CONSENTIDOS, NATURALEZA DEL CONSENTIMIENTO EN LOS. No es cierto que el concepto de consentimiento definido por el artículo 1803 del Código Civil Federal, sea el que pueda servir para determinar cuando un acto ha sido consentido expresa o tácitamente, para fines del sobreseimiento, así se esté ante un criterio comparativo por algún autor sobre la materia. Y no debe ni puede privar ese

¹⁵ **ARTÍCULO CUARTO.-** Durante la suspensión, los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado deben cumplir con las obligaciones previstas en los artículos 21 y 24 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria.

Para los efectos del párrafo anterior, los solicitantes deben presentarse en la oficialía de partes ubicada en Avenida Ejército Nacional número 862, primer piso, colonia Los Morales, Miguel Hidalgo, C.P. 11540, Ciudad de México.

¹⁶ Sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito; consultable en el Semanario Judicial de la Federación; Octava Época; Tomo I; Segunda Parte-1; Enero a Junio de 1988; Materia Común; página 52.



concepto civilista, porque además de que en él campea un sentido que rige para el derecho privado, tan ajeno a la teoría del amparo, hay en la especie norma expresa al respecto en la ley reglamentaria del juicio de garantías, que hace inaplicables criterios ajenos o diversos al contenido directamente en la ley que debe regular y determinar la noción del consentimiento en cuanto a la improcedencia de la acción constitucional de amparo (artículo 73, fracciones XI y XII). La improcedencia del amparo es una cuestión que no fue acogida, en sus albores, por las leyes reglamentarias del juicio constitucional. No la consagra, para nada, la ley del 30 de noviembre de 1861, primigenia, en un orden cronológico, como tampoco contiene causales de improcedencia la Ley Orgánica Constitucional del 20 de enero de 1869 que sí menciona el sobreseimiento del amparo, aunque como causa de responsabilidad. En cambio, la Ley Orgánica de los artículos 101 y 102 de la Constitución Federal de 1857, datada el 14 de diciembre de 1882, sí trata la materia del sobreseimiento en su artículo 35, al prescribir en la fracción VI del mismo artículo 35, que se sobreseerá el amparo, cualquiera sea el estado del juicio, cuando el acto hubiere sido consentido y no versare sobre materia criminal. No define, esa ley de 1882, en qué estriba ese consentimiento y otro tanto harán los artículos 702 y 779 del Código de Procedimientos Federales del 6 de octubre de 1897 y del Código Federal de Procedimientos Civiles del 26 de diciembre de 1908 que se concretan, al través de su fracción V, a consignar que el juicio de amparo es improcedente contra actos consentidos, siempre que éstos no importen una pena corporal o algún acto de los prohibidos por el artículo 22 de aquella Constitución de 1857. La doctrina del acto consentido es elaborada por la ley del señor presidente Carranza, la del 18 de octubre de 1919, que sí contempla la improcedencia del amparo en ese aspecto, y, por ende, define que se entiende por consentido un acto contra el que no se haya interpuesto amparo dentro de los quince días siguientes al en que se haya hecho saber al interesado, a no ser que la ley conceda expresamente término mayor para hacerlo valer (artículo 43, fracción V). La ley del señor presidente Cárdenas, esto es, la



promulgada el 30 de diciembre de 1935, complementa esta doctrina cuando en las fracciones XI y XII de su artículo 73 desenvuelve, cabalmente, la teoría de la improcedencia del juicio constitucional, en punto a actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento (artículo 73, fracción XI), habiendo consentimiento tácito, si el juicio de garantías no se promueve dentro de los términos señalados por los artículos 21 y 22 de la ley en cuestión (artículo 73, fracción XII). **La integración de esta doctrina del consentimiento de los actos reclamados, en el juicio de garantías, conduce a formular estas nítidas proposiciones: 1) Hay consentimiento expreso del acto reclamado, cuando directamente se exterioriza que se está de acuerdo o conforme con dicho acto; 2) Hay consentimiento expreso, también, del acto reclamado, cuando media una manifestación de voluntad que entrañe ese consentimiento; y 3) Hay consentimiento tácito del acto reclamado cuando el juicio de amparo deja de promoverse dentro de los términos que señalan los artículos 21 y 22 de su ley reglamentaria.”**

Bajo ese contexto, en el presente asunto no se puede considerar que exista un consentimiento presumible o tácito, porque resulta lícito que la quejosa haya acatado provisionalmente los efectos o consecuencias del acto reclamado, para evitarse que se considere como abandono del trámite de la solicitud, conforme lo previsto en el artículo 24¹⁷ del Reglamento de la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria, pues tal obligación se la hizo del conocimiento la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados a ***** ***** *****

¹⁷ Artículo 24.- En caso de que el solicitante no se encuentre presentado ante el Instituto, una vez que su solicitud haya sido registrada, deberá asistir semanalmente ante la Coordinación o el Instituto, el día que le sea señalado.

Se considerará abandonado el trámite de solicitud cuando el solicitante no asista ante la Coordinación o el Instituto durante dos semanas consecutivas sin causa justificada. Una vez que se determine el abandono, el extranjero dejará de ser considerado como solicitante, lo cual deberá notificarse al Instituto o, en su caso, éste notificará a la Coordinación.

En el caso en que un extranjero que hubiese abandonado su trámite exprese su intención de presentar una nueva solicitud, deberá justificar las causas por las cuales incurrió en el abandono, mismas que serán valoradas por la Coordinación para determinar su admisión.



*****, el seis de diciembre de dos mil diecisiete, ¹⁸ en el documento denominado “Derechos y Obligaciones de los solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado en México”, que forma parte de las constancias valoradas con anterioridad, en el número **14**:

“14. **Firma semanal.** Todo solicitante, TITULAR, deberá presentarse a las oficinas de la COMAR para una firma semanal durante el tiempo en que se encuentre en estudio su solicitud. Se considerará abandonado el trámite de solicitud cuando el solicitante no asista ante la COMAR o el Instituto Nacional de Migración durante dos semanas consecutivas sin causa justificada. De conformidad con lo estipulado en el artículo 24 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político”.

Por tanto, no se debe tomar como un consentimiento tácito del acto reclamado ni de sus consecuencias, **ya que su inconformidad se expresa precisamente al haber promovido la demanda de amparo**, de acuerdo con la tesis¹⁹ cuyo rubro y texto establecen:

ACTOS CONSENTIDOS TACITAMENTE. Cuando los quejosos manifiestan expresamente su inconformidad con el acto reclamado, y esa inconformidad expresa consiste precisamente en haber promovido la demanda de amparo, de ninguna manera se debe confundir con un ilógico consentimiento tácito de dicho acto la conducta de la parte quejosa al acatar las consecuencias del mismo, en espera de que se decida sobre la acción constitucional intentada. En efecto, cuando los gobernados solicitan amparo, en caso de obtener la suspensión de los actos reclamados se ven obligados a garantizar los daños y perjuicios que pueda causar la suspensión, mientras que las autoridades no suelen indemnizar a los quejosos de los daños y perjuicios que les causan con la ejecución de actos que luego son

¹⁸ Foja 27 del legajo de pruebas.

¹⁹ Emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, consultable en el Volumen 91-96, Sexta Parte, página 14 del Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época.



declarados inconstitucionales (independientemente de cuál sea el alcance del artículo 80 de la Ley de Amparo, al mandar restituir las cosas a la situación anterior, cosa que no es materia de la presente litis). En estas condiciones, es lícito que los quejosos acaten provisionalmente los efectos o consecuencias del acto reclamado, para evitarse posibles responsabilidades, o para no incurrir en posible causación innecesaria de daños y perjuicios que luego tuvieran que reparar, sin que ello deba tomarse como un consentimiento tácito del acto reclamado ni de sus consecuencias. Promovido el juicio de amparo contra un acto, los posibles actos de consentimiento tácito, independientemente de que sean espontáneos o requeridos, tendrían que ser de tal naturaleza que no admitan, otra posible interpretación lógica sino el deseo de renunciar a la acción constitucional o de desistir de la ejercitada. Si admite cualquiera otra interpretación como lógica, o resulta razonablemente aceptable que pueda haber sido otra la intención de la conducta de la quejosa, no puede hablarse de consentimiento tácito en términos de las fracciones XI y XII del artículo 73 de la Ley de Amparo. Los gobernados no deben perder su acción constitucional de amparo por sorpresa, o mediante laberintos o trampas procesales en relación con la causal examinada, sino sólo con pleno conocimiento de causa y con una indubitable decisión de renunciar al juicio constitucional.

SEXTO.- ESTUDIO DE FONDO. La parte quejosa argumenta esencialmente lo siguiente:

a) En el **primer** concepto de violación la quejosa aduce que se viola en su perjuicio el derecho a recibir protección internacional, prevista en el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo siguiente:

Que el artículo 17 constitucional señala que los tribunales deberán emitir sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial,



cualidades que se exige que tenga el proceso de administración de justicia.

Que en el ámbito internacional el artículo 8.1. de la Convención América sobre los Derechos Humanos hace referencia al concepto de plazo razonable como parámetro para verificar el cumplimiento de la obligación de los Estados de resolver la controversia relativa a los derechos humanos u obligaciones de la personas dentro de un límite temporal que, dependiendo a las circunstancias particulares del caso, sea prudente o justificado, y que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que este derecho supone que la solución de la controversia se produzca en un tiempo razonable, pues la demora prolongada puede constituir una violación de garantías judiciales.

Que el artículo Tercero del Acuerdo impugnado, prevé que la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) realizará todas las etapas relativas al procedimiento para el otorgamiento de la condición de refugiado, excepto la realización de entrevistas de elegibilidad y la emisión de las resoluciones, lo cual constituye una violación al derecho de debido procesal reconocido por el artículo 8º de la Convención Americana de Derechos Humanos, pues impide a los quejosos el derecho de relatar con detalle, los hechos en que sustentan su solicitud, y el suspender la emisión de las resoluciones constituye una violación al derecho de acceso a la justicia pronta y expedita.

Que si bien el sismo generó una serie de dificultades prácticas en el desahogo de las entrevistas y en la emisión de las resoluciones, esto no puede ser una causa válida para la suspensión de etapas fundamentales en el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, pues la autoridad responsable tiene la obligación de adoptar todas las medidas legislativas o de otro carácter, tendentes a asegurar la eficacia de los derechos humanos, en el caso concreto, el derecho a recibir protección constitucional, debido procesa y acceso a la justicia.

Que el artículo 27 del Reglamento de la Ley de Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político señala que las entrevistas



podrán realizarse en la Coordinación, en las estaciones migratorias o en otras instalaciones que se habiliten para tal efecto.

b) En el **segundo** de sus conceptos de violación afirma que el artículo Tercero del Acuerdo impugnado viola el principio del interés superior del menor, el cual se encuentra reconocido tanto a nivel nacional como internacional.

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

La decisión tomada por la autoridad responsable de suspender la resolución de solicitudes atenta contra el interés superior del menor, puesto que se deja a niños y niñas migrantes en el limbo jurídico. Si bien se les dará su constancia de solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiados, están sujetos a un procedimiento de duración indefinida.

c) En su **tercer** concepto de violación afirma que el artículo Tercero del Acuerdo por el que se suspenden los plazos y términos de los procedimientos que lleve a cabo la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en la Ciudad de México, viola el principio de seguridad jurídica reconocido en los artículos 14 y 16 constitucionales, debido a que deja en incertidumbre a los solicitantes al no incluir en el procedimiento que realizará dicha comisión conforme al citado acuerdo, la realización de la entrevista de elegibilidad o la emisión de las resoluciones.

Son **fundados** los conceptos de violación en paráfrasis, analizados en su integridad.

El estudio que demuestra lo anterior parte primordialmente del derecho que tiene todo extranjero a la protección internacional, específicamente, a recibir del Estado Mexicano asilo por persecución política o refugio por causas de carácter humanitario. Este derecho fundamental se encuentra reconocido principalmente en el segundo párrafo del artículo 11 de nuestra Constitución, así como en los incisos 7 y 8 del artículo 22 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos:

Artículo 11. (...)

(REFORMADO, D.O.F. 15 DE AGOSTO DE 2016)

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.

Artículo 22. Derecho de Circulación y de Residencia. (...)

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

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

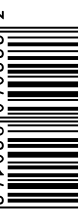
En el presente caso los quejosos, de nacionalidad Salvadoreña, solicitaron el reconocimiento de su condición de refugiados, alegando haber huido de su país por haber sido víctimas de amenazas a su vida o integridad.²⁰ La Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y

²⁰ LEY SOBRE REFUGIADOS, PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA Y ASILO POLÍTICO. **Artículo 13.** La condición de refugiado se reconocerá a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional, bajo alguno de los siguientes supuestos:

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

II. Que ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y

III. Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de



Asilo Político y su reglamento, regulan un procedimiento para que el Estado otorgue ese reconocimiento, actividad que está a cargo de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, y que fundamentalmente puede describirse de la siguiente manera:²¹

i) Cualquier extranjero que entra al territorio nacional, tiene derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado.

ii) El extranjero deberá presentar solicitud ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados o el Instituto Nacional de Migración dentro de los treinta días hábiles contados a partir de que haya ingresado al país o en que haya sido materialmente posible presentarla.

En caso, de no ser posible presentarla por escrito, el solicitante la podrá realizar de manera verbal, debiéndose asentar un acta las manifestaciones expresadas. Si las manifestaciones no pueden tomarse de manera verbal se tomarán las medidas necesarias para asentar en el acta correspondiente las manifestaciones del solicitante. Si no comprende el idioma español contará con un traductor.

iii) Recibida la solicitud, se garantizará la no devolución del solicitante a su país de origen o al lugar en donde su vida, seguridad o libertad se vean amenazadas. De igual manera, se aplicarán los principios de confidencialidad y no discriminación.

iv) Cuando el solicitante haya sido admitido o se encuentre provisionalmente en alguna estación migratoria, la Secretaría valorará las medidas que mejor favorezcan al solicitante. En caso, de niños, niñas y adolescentes deberá determinarse su interés superior.

raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

²¹ Artículos 18 a 26 de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y Asilo Político, y los artículos 8 a 45 del Reglamento la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria.



v) La Secretaría expedirá a cada solicitante y a sus dependientes una constancia de trámite respecto de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.

vi) El solicitante deberá aportar sus datos de identificación completos y verídicos, los motivos de los cuales basa su solicitud, así como todos los elementos que disponga para sustentarla. La aportación de pruebas podrá realizarse desde la presentación de la solicitud hasta su resolución.

vii) En el desarrollo de entrevistas el solicitante deberá narrar los hechos en los que se basa su solicitud, se contará con el apoyo de un traductor o intérprete y de especialista en caso de que se requiera para facilitar la comunicación con el solicitante.

viii) La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados realizará una investigación a detalla de las condiciones sobre el país de origen, en la cual recopila opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como información objetiva proveniente de fuentes confiables.

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

El plazo para emitir la resolución podrá ampliarse hasta por un período igual por las siguientes razones:

- Falta de información;
- Falta de traductor;
- Imposibilidad de realizar entrevistas por razón de condiciones de salud;
- Petición del extranjero para aportar pruebas;
- Cualquier situación por causa fortuita o fuerza mayor;



x) En caso de reconocerse la condición de refugiado a un extranjero, el Instituto Nacional de Migración lo documentará bajo la condición de estancia de residente permanente.

xi) En el supuesto de no reconocerse la condición de refugiado la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados debe pronunciarse en el sentido de otorgar o no la protección complementaria.

xii) El solicitante tiene la oportunidad de presentar un recurso de revisión dentro de los quince días posteriores a que le fue notificada la resolución.

Este juez considera que mediante la regulación del procedimiento descrito, el legislador y el ejecutivo pretenden establecer un **medio procesal para que los extranjeros accedan al derecho fundamental de recibir refugio internacional**, en acatamiento a un mandato constitucional e internacional. Sin embargo, para cumplir plenamente con la exigencia de ese mandato, el procedimiento en cuestión debe constituir un verdadero **recurso efectivo**, pues de nada sirve el reconocimiento de un derecho en el texto normativo, si no existe un medio procesal con el que, en la práctica, el titular del derecho pueda hacerlo valer verdaderamente.

Es por eso que el acceso efectivo a la justicia también es un derecho fundamental, reconocido principalmente en el segundo párrafo del artículo 17 de nuestra Constitución General y en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos:

Artículo 17. (...)

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.



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. (...)

Artículo 25. Protección Judicial

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

2. Los Estados partes se comprometen:

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

Ahora bien, el derecho fundamental de acceso a la jurisdicción exige entre otras cosas, que la impartición de justicia se rija por el **principio de celeridad procesal**, lo cual significa que los órganos jurisdiccionales deben estar expeditos -desembarazados, libres de todo estorbo- para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes. Este principio obedece a que “la demora prolongada, constituye en principio, por sí misma, una violación de las garantías judiciales.”²²

²² Cfr. entre otras, *Caso Ricardo Canese*, supra nota 29, párr. 142; *Caso 19 Comerciantes*, supra nota 15, párr. 191; y *Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros*. Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C No. 94, párr. 145, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.



En concepto de este juez, el principio de celeridad procesal cobra aún mayor importancia, cuando existe mayor urgencia de que el titular de un derecho fundamental lo haga valer, como sucede cuando dicha persona se encuentra en una situación particular de vulnerabilidad.

Al respecto debe señalarse que un extranjero, por el simple hecho de estar fuera de su país, se encuentra en una situación de vulnerabilidad; pero además, en la especie existen datos que generan en la convicción de este juzgador, de que la condición de los quejosos ha sido particularmente vulnerable durante su estancia en nuestro país, pues como se ha señalado, fueron constreñidos a permanecer en una Estación Migratoria, lo cual constituye una medida altamente invasiva y restrictiva de derechos por afectar la libertad de los quejosos, lo cual se ve agravado por el hecho de que tres de ellos son menores de edad, y su permanencia en una estación migratoria debe ser el último recurso y durante el menor tiempo posible, pues conforme al principio del interés superior de los niños, niñas y adolescentes, debió velarse en todo momento por su mayor bienestar e integridad física y psíquica. Lo anterior se estima así, sobre todo, si se considera que existen medidas cautelares alternativas a las que debe acudir preferentemente, para evitar el internamiento de menores de edad a una estación migratoria.²³

El interés de la niñez, en efecto, está consagrado en el artículo 4²⁴ constitucional, así como en los artículos 1 y 3 de la Convención sobre Derechos del Niño²⁵ que implica el bienestar del niño, niña o

²³ Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a personas migrantes y sujetas de protección internacional, que en febrero del dos mil trece, emitió la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en dos mil quince reeditó. Capítulo VIII, A, 4, y D, 2.

²⁴ **Artículo 4o.-** El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. (...)

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

²⁵ **CONVENCIÓN SOBRE DERECHOS DEL NIÑO:**

Artículo 1 Para los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad.

Artículo 3



adolescente; es decir, que debe ser considerado primordialmente para garantizar y proteger su desarrollo, el pleno ejercicio de sus derechos, fundándose en la dignidad del ser humano, en las características de aquéllos y en la situación particular en que se hallen.

En este sentido, y toda vez que los quejosos han salido ya de la estación migratoria y la madre tiene una autorización temporal para dedicarse a actividades remuneradas, este juez considera que como **núcleo familiar**, compuesto por la madre y tres niños, los quejosos se encuentran en un **estado particular de vulnerabilidad e incerteza**, por lo que **la resolución de su solicitud** de reconocimiento de su condición de refugiados, **debe emitirse lo más pronto posible**, si es que el Estado Mexicano ha de cumplir con los extremos de los derechos fundamentales de solicitud de refugio y de pleno acceso a la justicia mediante un recurso efectivo, de los que los quejosos son titulares.

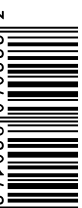
Ahora bien, el principio de celeridad procesal que deriva del derecho a la tutela jurisdiccional, no es absoluto, pues en todo caso deben cumplirse los requisitos y presupuestos procesales establecidos legalmente.²⁶ Sin embargo, la tramitación total del procedimiento no debe exceder de un **plazo razonable**, que según lo ha definido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, podrá calificarse *a posteriori* en

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

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

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

²⁶ Así lo sostuvo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 98/2014 (10a.) (Registro 2007621), publicada en la página 909 del Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I, de la Décima Época de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, bajo el rubro y texto siguientes: **DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO DE LOS PRESUPUESTOS PROCESALES QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL.** *Si bien los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el diverso 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen el derecho de acceso a la impartición de justicia -acceso a una tutela judicial efectiva-, lo cierto es que tal circunstancia no tiene el alcance de soslayar los presupuestos procesales necesarios para la procedencia de las vías jurisdiccionales que los gobernados tengan a su alcance, pues tal proceder equivaldría a que los Tribunales dejaran de observar los demás principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional, provocando con ello un estado de incertidumbre en los destinatarios de esa función, pues se desconocería la forma de proceder de esos órganos, además de trastocarse las condiciones procesales de las partes en el juicio.*



función de a) la complejidad del asunto, b) la actividad procesal del interesado y c) la conducta de las autoridades judiciales.²⁷

Según el criterio reiterado de nuestro más Alto Tribunal,²⁸ la exigencia del plazo razonable derivado del principio de celeridad, como parte del derecho a la tutela jurisdiccional, implica que el Estado no debe supeditar el acceso a los tribunales a requisitos o formalidades que constituyan **impedimentos u obstáculos innecesarios, excesivos o carentes de razonabilidad** o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador.

En ese orden, el legislador debe garantizar los principios constitucionales en cita estableciendo en las leyes plazos generales, razonables y objetivos, a los cuales tienen que sujetarse tanto la autoridad como las partes en los procesos jurisdiccionales.

En términos de la jurisprudencia de la Primera Sala,²⁹ los plazos aludidos, como se dijo, deben ser **generales**, esto es, comunes a los mismos procedimientos y a todos los sujetos que se sitúen en la misma categoría de parte; **razonables**, es decir, plazos prudentes para el

²⁷ Caso de las Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador, Sentencia de 1 de marzo de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 67.

²⁸ Ver e.g., la jurisprudencia 1a./J. 42/2007 (Registro 172759) de la Primera Sala, publicada durante la Novena Época en la página 124 del Tomo XXV, correspondiente a Abril de 2007, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, bajo el rubro y texto siguientes:

GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES. La garantía a la tutela jurisdiccional puede definirse como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades, se decida sobre la pretensión o la defensa y, en su caso, se ejecute esa decisión. Ahora bien, si se atiende a que la prevención de que los órganos jurisdiccionales estén expeditos -desembarazados, libres de todo estorbo- para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, significa que el poder público -en cualquiera de sus manifestaciones: Ejecutivo, Legislativo o Judicial- no puede supeditar el acceso a los tribunales a condición alguna, pues de establecer cualquiera, ésta constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales, por lo que es indudable que el derecho a la tutela judicial puede conculcarse por normas que impongan requisitos impeditivos u obstaculizadores del acceso a la jurisdicción, si tales trabas resultan innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador. Sin embargo, no todos los requisitos para el acceso al proceso pueden considerarse inconstitucionales, como ocurre con aquellos que, respetando el contenido de ese derecho fundamental, están enderezados a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos y guardan la adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida, como es el caso del cumplimiento de los plazos legales, el de agotar los recursos ordinarios previos antes de ejercer cierto tipo de acciones o el de la previa consignación de fianzas o depósitos.

²⁹ Tesis asilada 1a. LXX/2005 (Registro 177921) publicada en la página 438, del Tomo XXII, correspondiente a Julio de 2005, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, bajo el rubro: "**JUSTICIA PRONTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR PARA GARANTIZARLA.**"



adecuado actuar de la autoridad y el ejercicio del derecho de defensa de las partes; **y objetivos**, delimitándose en la ley correspondiente a efecto de impedir que quede al arbitrio de las partes o de la autoridad extender los tiempos para el ejercicio de sus derechos y obligaciones procedimentales.

Sentado lo anterior, se advierte que debido al sismo ocurrido en esta ciudad el diecinueve de septiembre de dos mil diecisiete, se emitió el **Acuerdo por el que se suspenden los plazos y términos de los procedimientos que lleve a cabo la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en la Ciudad de México**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de octubre de dos mil diecisiete, -acto reclamado en el presente asunto; y que en el artículo Tercero³⁰ de dicho Acuerdo se prevé cuales son las únicas actuaciones, que dentro de sus funciones, llevará a cabo la citada comisión en el nuevo domicilio destinado para tal efecto. Entre ellas, como acertadamente sostiene la quejosa, **no se encuentran el desarrollo de entrevistas** para que el solicitante narre los hechos en los que se basa su solicitud de reconocimiento de su condición de refugiado; **ni la emisión de la resolución** escrita, fundada y motivada, dentro de los 45 días hábiles contados a partir del día siguiente a la presentación de la solicitud.

³⁰ “[...]”

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

- a. Recibir las solicitudes que se presenten ante la oficialía de partes de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en la Ciudad de México y emitir los acuerdos de admisión cuando procedan, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
- b. Emitir la constancia de trámite referida en el artículo 22 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, así como el 38 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria;
- c. Solicitar la opinión a la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre las condiciones prevaletientes en el país de origen del solicitante, y demás autoridades de conformidad con el artículo 24, segundo párrafo de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político;
- d. Emitir la autorización para continuar con el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado en otra entidad federativa, de conformidad con el artículo 23 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria;
- e. Otorgar la asistencia institucional, en términos de los artículos 20 y 54 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político;
- f. Apoyar al refugiado y al extranjero que reciba protección complementaria en el trámite para la obtención del documento de identidad y viaje, en términos del tercer párrafo del artículo 69 y del segundo párrafo del artículo 76, del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria;
- g. Emitir la recomendación a la Secretaría de Relaciones Exteriores para efectos de la naturalización de los refugiados, de conformidad con el artículo 86 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria. Asimismo, y
- h. Recibir, admitir y resolver el recursos de revisión, en términos de los artículos 25, segundo párrafo de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, así como 59 y 60 del Reglamento de la sobre Refugiados y Protección Complementaria.”



Ahora bien, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados precisó -en el citado acuerdo-, que suspendía el plazo y los términos de las actividades realizadas por dicha dependencia, debido a que no contaba con la capacidad operativa para garantizar el desarrollo de los procedimientos.

Desde tal óptica, este juez aprecia que la **finalidad de la medida** establecida en el Acuerdo reclamado consiste, como señala la autoridad responsable en su informe justificado, en garantizar las **mejores condiciones** con los recursos materiales y humanos más adecuados **para llevar a cabo las entrevistas**, que como parte fundamental del procedimiento, deben verificarse tomando “las medidas necesarias para salvaguardar el adecuado desarrollo de la misma, en la cual se garantice la confidencialidad (...), debe procurarse que el área destinada a esta actividad sea en un entorno privado, en el que se evite que haya distracciones o la presencia de personas que pudiera causar inhibición para el solicitante, provocando que no pueda comunicarse de una manera libre (...).”³¹

Sin embargo, la finalidad apuntada, aunque lícita, **no justifica** que las entrevistas y por lo tanto la resolución del procedimiento no se lleve a cabo, o se suspenda indefinidamente.

En efecto, dicha medida **no pasa el “test de proporcionalidad”** que debe hacerse para verificar la constitucionalidad de restricciones a derechos humanos, pues aunque se emitió persiguiendo una finalidad constitucionalmente válida, y quizás tenga cierta idoneidad esperar a que la Comisión cuente con todos los recursos para prestar el servicio público a su cargo de manera óptima, no es razonable que por ese motivo se suspenda la prestación de ese servicio, pues con ello se afecta de manera desproporcionada el derecho de acceso a la justicia de los extranjeros que pretenden solicitar el refugio internacional, ya que se les hace permanecer en el estado de vulnerabilidad y de incertidumbre –que como se ha señalado, en el caso de los aquí quejosos se encuentra acentuado-, y retrasa la impartición de justicia,

³¹ Ver informe justificado de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, a fojas 125 [126] del presente expediente.



retraso indefinido que en sí mismo vacía el contenido del derecho fundamental de tutela jurisdiccional en su vertiente del recurso efectivo, precisamente porque no se cumple con el principio constitucional de celeridad procesal; y en cambio, el beneficio que se obtiene a cambio no es de tan importante ponderación, pues sólo consiste en una mejora de las condiciones en las que puede llevarse a cabo la entrevista que es parte del procedimiento en cuestión.

Además, la **medida analizada no es la única ni la menos lesiva** que puede tomarse para alcanzar, al menos de manera aproximativa, la finalidad que se persigue, pues como señala la quejosa también de forma certera, conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 27 del Reglamento, “[l]as entrevistas podrán realizarse en la Coordinación, en las estaciones migratorias o en otras instalaciones que se habiliten para tal efecto”, de manera que las entrevistas no tienen que llevarse a cabo forzosamente en un tipo de instalación determinado, sino en última instancia, la autoridad tiene el deber de habilitar las instalaciones con tal de prestar el servicio.

Desde este punto de vista, aunque sin duda es deseable que existan las condiciones a que hace referencia la autoridad responsable, para que se lleven a cabo las entrevistas de manera óptima, no son esenciales para la práctica de esa diligencia, y en cambio, la exigencia de que en la práctica se resuelva la pretensión de los quejosos dentro del término de cuarenta y cinco días que se establece en el artículo 24 de la Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, sí es fundamental para cumplir con las exigencias de los derechos fundamentales consagrados en los artículos 11 y 17 constitucionales. Dicho precepto se transcribe a continuación:

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

Para los efectos del párrafo anterior, la Secretaría solicitará opinión sobre las condiciones prevalecientes en el país de origen



del solicitante a la Secretaría de Relaciones Exteriores y a las demás autoridades competentes que establezca el reglamento respecto de los antecedentes del solicitante. Dicha opinión deberá emitirse dentro de los quince días hábiles siguientes, contados a partir del siguiente al que se recibió la misma; si transcurrido dicho plazo, la Secretaría no recibiese la opinión solicitada, se entenderá que no existe opinión o información alguna sobre el particular.

El plazo para emitir la resolución podrá ampliarse hasta por un período igual a juicio de la Secretaría, sólo en los siguientes casos:

I. La falta de información respecto de los hechos en que se basa la solicitud;

II. La falta de traductor o especialistas que faciliten la comunicación con el solicitante;

III. La imposibilidad de realizar entrevistas en razón de las condiciones de salud del solicitante;

IV. La petición del extranjero para aportar elementos que sustenten su solicitud, o

V. Cualquier otra circunstancia derivada del caso fortuito o fuerza mayor que imposibilite a la Secretaría el adecuado desarrollo del procedimiento.

En consecuencia, si de autos se advierte que los quejosos presentaron la solicitud de reconocimiento de su condición de refugiados ante la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, el veintidós de noviembre de dos mil diecisiete,³² la cual -previa prevención- fue admitida el cinco de diciembre de dos mil diecisiete, entonces debe considerarse que conforme a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, y salvo por el retardo normal del procedimiento por las causas señaladas en ese mismo precepto, **el trámite del procedimiento tendría que haber concluido el veinticinco de enero de dos mil dieciocho.**³³

³² Foja 3 del legajo de pruebas.

³³ Lo anterior, descontando del cómputo los días veinticinco y veintiséis de noviembre, dos, tres, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés, veinticuatro, treinta y treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete, y primero, seis, siete, trece, catorce, veinte y veintiuno de enero de dos mil dieciocho.



Ahora bien, la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados - en su informe justificado- precisó que el cinco de diciembre de dos mil diecisiete, se admitió a trámite a la solicitud de los quejosos y que a la fecha no había transcurrido en exceso el término de cuarenta y cinco días hábiles para emitir resolución, por causa del Acuerdo reclamado.

Sin embargo, como se ha narrado con antelación, en el oficio ***** de cinco de diciembre de dos mil diecisiete, en el que se ordenó entregar a la quejosa la *Constancia de Trámite respecto de la Solicitud de Reconocimiento de la Condición de Refugiado*,³⁴ no se señala que dicho trámite debiera concluir dentro del término legal de cuarenta y cinco días, sino que por el contrario, se solicitó a las autoridades correspondientes no tomar medidas que implicaran la devolución o notificación a las autoridades consulares o diplomáticas de El Salvador, **hasta en tanto su solicitud se encontrara pendiente de resolución definitiva, en términos del Acuerdo aquí reclamado**, de lo que se deriva que **el procedimiento se encuentra en el estado de suspensión** ordenado en dicho acuerdo, lo cual como se señaló vulnera los derechos de los quejosos, especialmente de los menores que junto con la quejosa solicitaron el reconocimiento de su condición de refugiados.

Además, a la fecha no se desprende de autos documental alguna que acredite que la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados haya efectuado las entrevistas correspondientes o que haya emitido la resolución que en derecho proceda respecto a la solicitud de condición de refugiados, a pesar de que **ha transcurrido en exceso el plazo legal** de referencia, lo cual es de trascendencia, pues como se mencionó dicha dilación es contraria a los derechos fundamentales de los quejosos en atención a los derechos que lesiona, y a su especial situación de vulnerabilidad.

Por otro lado, la Comisión responsable también sostiene que el nuevo domicilio en el que lleva sus actividades cuenta con un espacio

³⁴ Foja 25 del legajo de pruebas.



limitado para llevar a cabo entrevistas, las cuales ha desarrollado de **manera paulatina, atendiendo las cargas y prelación de las solicitudes**, la cual presupone un levantamiento parcial de la suspensión en términos del **Artículo Quinto**³⁵ del citado acuerdo.

Sin embargo, a juicio de quien resuelve, esa medida **no es suficiente para remediar la restricción** que el Acuerdo reclamado genera respecto del principio de celeridad derivado del derecho fundamental de acceso a la justicia, pues conforme al Artículo Quinto en cuestión, es la propia autoridad quien determina en qué asuntos se reanuda el trámite, condicionado a que se cuente con los elementos necesarios para ello, por lo que nada garantiza que el caso específico de los aquí quejosos se verá beneficiado por esa disposición, además, de que no se solventa con ello el hecho de que se antepone la obtención de condiciones óptimas para llevar a cabo la entrevista, al principio de celeridad que exige que se lleven a cabo las mismas, aunque no se cuente con todas las condiciones óptimas para ello.

Además, debe ponerse especial énfasis en que de las constancias de autos, no se desprende que la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados haya tomado medidas especiales para garantizar una mayor protección a los derechos fundamentales de los menores de edad quejosos, tanto en la substanciación del procedimiento, como en general, en la protección de su desarrollo emocional y físico, considerando su especial estado de vulnerabilidad, atendiendo el principio del interés superior de los niños, niñas y adolescentes migrantes, previsto no sólo en el artículo 4º constitucional, sino también en los principios que la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, prevé en su artículo 5.³⁶ Cobra aplicación en la jurisprudencia P./J. 7/2016 (10a.) de rubro siguiente:³⁷

³⁵ **ARTÍCULO QUINTO.**- La Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, en cada caso en particular, podrá reanudar los términos de los procedimientos, una vez que se cuenten con las condiciones para tal efecto. La Coordinación General de la Comisión Mexicana notificará a los interesados sobre la reanudación de los términos.

³⁶ Artículo 5. En aplicación de esta Ley se observarán, entre otros, los siguientes principios y criterios:

- I. No devolución;
- II. No discriminación;
- III. Interés superior del niño;
- IV. Unidad familiar;
- V. No sanción por ingreso irregular, y
- VI. Confidencialidad.

³⁷ Jurisprudencia P./J. 7/2016 (10a.) (Registro: 2012592), publicada en la página: 10, del Tomo I, Libro 34, correspondiente a septiembre de 2016, Décima Época Gaceta del Semanario Judicial de la Federación



INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES. El interés superior de los niños, niñas y adolescentes implica que el desarrollo de éstos y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a su vida. Así, todas las autoridades deben asegurar y garantizar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se les involucre, todos los niños, niñas y adolescentes tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, el vivir en familia con lazos afectivos, la educación y el sano esparcimiento, elementos -todos- esenciales para su desarrollo integral. En ese sentido, el principio del interés superior del menor de edad implica que la protección de sus derechos debe realizarse por parte de las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad. En esa lógica, cuando los juzgadores tienen que analizar la constitucionalidad de normas, o bien, aplicarlas, y éstas inciden sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, es necesario realizar un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida de modo que se permita vislumbrar los grados de afectación a los intereses de los menores y la forma en que deben armonizarse para que dicha medida sea una herramienta útil para garantizar el bienestar integral del menor en todo momento.

Robustece las anteriores consideraciones, la circunstancia de que el retraso en la resolución que debe dictarse respecto de la solicitud planteada, podría traer como consecuencia -en caso de eventualmente fuera procedente una resolución favorable-, un retraso para la obtención de medidas mediante la asistencia institucional para su posible integración al país; o bien, la obtención de una protección complementaria por parte del Estado.

Por lo tanto, al haberse demostrado la transgresión de los artículos 11 y 17 constitucionales y como consecuencia el 4 de la



constitución federal, procede **otorgar el amparo** y la protección de la Justicia de la Unión a los quejosos, para los siguientes **efectos**:

1. **Que no se aplique el Acuerdo reclamado en perjuicio de los quejosos;**
2. **Que dentro de un plazo no mayor a treinta días naturales, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados realice la entrevista a los solicitantes quejosos dentro del procedimiento de reconocimiento de su calidad de refugiados; y**
3. **Con libertad de jurisdicción emita la resolución que en derecho proceda en relación a la solicitud correspondiente.**

Por lo expuesto y fundado además en los artículos 61, 63, 74, 124, 217 y demás y aplicables de la Ley de Amparo, se:

RESUELVE:

PRIMERO. Se sobresee en el juicio de amparo en términos del punto considerativos cuarto.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión AMPARA Y PROTEGE a

**

***** por los motivos expuestos en el último punto considerativo de esta sentencia.

NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE.

Así lo resolvió y firma **Rodrigo de la Peza López Figueroa**, Juez Noveno de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, ante el Secretario **Jonathan Martínez Morales**, que da fe, hoy **tres de abril de dos mil dieciocho**, fecha en que lo permitieron las labores del juzgado. **DOY FE.**

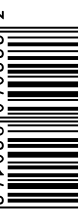


PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

RAZÓN. En la misma fecha el Secretario de Juzgado hace constar que en esta fecha se giraron los oficios 13774, 13775, 13776, 13777, 13778 y 13779, para notificar la presente resolución a las autoridades responsables. Conste.



PJF - Poder Judicial de la Federación



El tres de abril de dos mil diez y ocho, el licenciado Jonathan Martínez Morales, Secretario de Juzgado, con adscripción en el Juzgado Noveno de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, hago constar y certifico que en esta versión pública no existe información clasificada como confidencial o reservada en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Conste.

PJF - Versión Pública