



TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

PRIMERA SALA REGIONAL DE ORIENTE.

EXPEDIENTE: **2557/16-12-01-9-OT**

ACTORES: **** ***** ***** *****
***** ***** ***** ***** *

AUTORIDAD DEMANDADA:
COORDINACIÓN GENERAL DE LA COMISIÓN MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.

MAGISTRADO PONENTE: **LIC. JOSÉ RAYMUNDO RENTERÍA HERNÁNDEZ.**

SECRETARIA DE ACUERDOS: **GEORGINA YAÑEZ ARROYO.**

San Andrés Cholula, Puebla, a veinte de junio de dos mil diecisiete.

V I S T O S para resolver los autos del juicio contencioso administrativo citado al rubro, con fundamento en el artículo 49 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y;

R E S U L T A N D O:

1º.- PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA. A través del escrito y anexos presentados ante la Oficialía de Partes Común de las Salas Regionales de Oriente el dieciocho de julio de dos mil dieciséis, compareció la C.
***** ***** ***** ***** * ***** *****
***** ***** por su propio derecho, y la primera como representante legal de los menores de edad ***** ***** ***** ***** *****

 ***** * *****
 a demandar la nulidad de la resolución de veintisiete de junio de dos mil dieciséis, emitida por la Coordinadora General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados de la Secretaría de Gobernación, por medio de la cual se resuelve el recurso de revisión con número de expediente ***** , en el sentido de confirmar la resolución de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, emitida dentro del expediente ***** , por el Director de Protección y Retorno de la Coordinación General de la Comisión citada, en la cual no se les reconoció la condición de refugiados, ni se les otorgó protección complementaria.

2°.- RADICACIÓN Y ADMISIÓN DE LA DEMANDA. Mediante auto de cinco de agosto de dos mil dieciséis, se tuvo por admitida a trámite la demanda en la vía ordinaria y por ofrecidas las pruebas, respecto al expediente administrativo, se requirió su remisión a la enjuiciada a quien se ordenó correr traslado para que formulara la contestación correspondiente en términos de ley. Asimismo, se designó como representante común a la C. ****

3°.- CONTESTACIÓN DE DEMANDA. El veintiuno de octubre de dos mil dieciséis, a través del oficio número COMAR CG/UJ/244/2016, el Jefe de Departamento de Asuntos Jurídicos de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, produjo la contestación a la demanda, en la que sostuvo

ACTORES:

EXPEDIENTE:

2557/16-12-01-9-OT

3

la validez y legalidad de la resolución impugnada, a la que recayó el auto de catorce de noviembre de dos mil dieciséis, en el que se otorgó a los actores el plazo legal para ampliar la demanda.

4°.- SE DECLARA PRECLUIDO EL DERECHO PARA AMPLIAR LA DEMANDA Y ALEGATOS. Con fecha veinte de enero de dos mil diecisiete, se tuvo por precluido el derecho de los actores para ampliar su demanda, por lo que se otorgó a las partes el plazo legal para formular alegatos, derecho que no ejercieron.

5°.- CIERRE DE INSTRUCCIÓN. Toda vez que transcurrió el plazo legal para formular alegatos y al haber quedado cerrada la instrucción del juicio en que se actúa, se da cuenta con el expediente para dictar la sentencia que en derecho corresponda, y

CONSIDERANDO

PRIMERO.- COMPETENCIA DE LA PRIMERA SALA REGIONAL DE ORIENTE. Esta Primera Sala Regional de Oriente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es competente en términos de lo dispuesto por los artículos 3, 28, fracción I, 29, 30, 31, segundo párrafo y 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, 21, fracción XII y 22, fracción XII del Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en relación con el artículo quinto transitorio, párrafo tercero del Decreto

por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de julio de dos mil dieciséis.

SEGUNDO.- EXISTENCIA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA. La existencia de la resolución impugnada se encuentra acreditada en autos, en términos de los artículos 46, fracción I de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; 129 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria en materia contenciosa administrativa federal según lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley en mención, toda vez que los actores la acompañaron a su demanda y por el reconocimiento expreso de dicha resolución efectuado por la enjuiciada al contestar la demanda.

TERCERO.- ANÁLISIS DEL TERCER CONCEPTO DE IMPUGNACIÓN DE LA DEMANDA – PARTE CONDUCENTE–. Los actores señalan de manera sustancial que se viola su derecho de audiencia, en razón que la enjuiciada omite pronunciarse respecto a la violación de la Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, respecto a la elegibilidad de la entrevista, inadvirtiéndolo establecido en el Manual de Procedimientos y Criterios para determinar la condición de refugiados, en virtud de la Convención de 1950 (sic) y el Protocolo de 1967, sobre

ACTORES:

EXPEDIENTE:
2557/16-12-01-9-OT

5

el Estatuto de Refugiados, relacionado con los numerales 199-202.

Que la enjuiciada inadvierte el interés superior de los menores de edad, acompañantes de la extranjera ***** de conformidad con el artículo 5 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, deben aplicarse los siguientes principios y criterios: I. No devolución; II. No discriminación; III. Interés superior del niño; ya que a pesar que en los agravios expresados en el recurso de revisión se solicitó la aplicación de dicho principio, la autoridad demandada fue omisa en atender la petición, inclusive debió suplir la deficiencia de la queja en el recurso de revisión, atendiendo al interés superior de los menores de edad.

Refiere que los numerales 4 y 16, primer párrafo Constitucionales, vinculados con sus similares 8.1 y 17 de la Convención sobre los Derechos del Niño, se establece que las normas de derechos humanos establecidas en los tratados internacionales adquieren el reconocimiento y protección constitucional, salvaguardan derechos fundamentales de los menores, pues contiene la prerrogativa de orden personal y social de respetar en todo momento sus derechos de niñez (interés superior del menor), que implica que las políticas, acciones y toma de decisiones vinculadas a esa etapa de la vida humana, se realicen de modo que

busque el beneficio directo del niño o niña a quien van dirigidos.

Que en el ámbito jurisdiccional, el interés superior del niño es un principio orientador fundamental de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que tenga que aplicarse a un niño en un caso concreto o que pueda afectar los intereses de algún menor, es decir, ordena la realización de una interpretación sistemática que, para darle sentido a la norma en cuestión, tome en cuenta los deberes de protección de los menores y los derechos especiales de éstos previstos en la constitución, tratados internacionales y leyes de protección a la niñez.

La enjuiciada al refutar el presente agravio indica que como consta en el expediente radicado en la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, número *****, la C. *****, firmó de conformidad un documento donde se explicaban detalladamente los derechos inherentes al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, tales como la no devolución, confidencialidad, no discriminación, derecho a solicitar y recibir información sobre su solicitud, a sostener una entrevista personal y hacer uso de los servicios de interpretación en un idioma de su comprensión, a la gratuidad del procedimiento, a contar con un representante legal y a la posibilidad de presentar un recurso de revisión.

ACTORES:

EXPEDIENTE:
2557/16-12-01-9-OT

7

Refiere que el análisis realizado por la Dirección de Protección y Retorno de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, se desarrolló de conformidad con el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado establecido en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, así como en el Reglamento de dicha Ley, sin que ello implique la no observancia de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, no obstante, el hecho de existir diversos instrumentos en materia de derechos humanos no implica que se deba vulnerar un procedimiento o un análisis a fin de justificar el reconocimiento de la condición de refugiado bajo criterios no establecidos en la definición de refugiado prevista en el artículo 13 de la Ley de la materia.

RESOLUCIÓN DE LA PRIMERA SALA REGIONAL DE ORIENTE. El concepto de impugnación a estudio resulta **fundado**

En principio resulta importante conocer los principales antecedentes del caso, los cuales se desprenden de lo asentado en la resolución impugnada y de la inicialmente recurrida, así como del escrito inicial de demanda.

I.- Mediante formato de solicitud presentado el ocho de diciembre de dos mil quince, a través del Departamento de Regulación Migratoria de la Delegación

ACTORES:

EXPEDIENTE:
2557/16-12-01-9-OT

9

IV.- El dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, el Director de Protección y Retorno de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, resolvió no reconocer la condición de refugiado, ni otorgar protección complementaria a la extranjera ***** así como a sus acompañantes; misma que le fue notificada el tres de marzo de dos mil dieciséis (fojas 152-164 del expediente administrativo).

V.- Por escrito presentado el veintiocho de marzo de dos mil dieciséis, ante el Departamento de Regulación Migratoria de la Delegación Local en Tenosique del Instituto Nacional de Migración, la extranjera ***** interpuso recurso de revisión en contra de la resolución precisada en el punto anterior, el cual se remitió en esa misma fecha a la Delegación en Veracruz de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (fojas 133-146 del expediente administrativo).

VI.- Con fecha veintisiete de junio de dos mil dieciséis, la Coordinadora General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, resolvió el recurso de revisión en el sentido de confirmar la resolución de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis (fojas 86-97 del expediente administrativo), acto que constituye el impugnado dentro del presente juicio.

Ahora bien, es preciso traer a contexto el contenido de los artículos 21 y 23, de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y 27 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, que disponen:

Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político

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

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

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

Una vez presentada formalmente la solicitud, ninguna autoridad podrá proporcionar información o notificar a las autoridades diplomáticas o consulares del país de origen del solicitante, a menos que se cuente con evidencia del consentimiento expreso de éste.

Durante el procedimiento el solicitante podrá promover por sí o a través de su representante legal. Si el solicitante se encuentra en alguna estación migratoria, se deberán tomar las medidas para garantizar la comunicación con su representante legal o, en su caso, con la persona de su confianza de conformidad con las disposiciones aplicables. En todo momento las entrevistas se deberán desahogar de manera personal con el solicitante, pudiendo estar acompañado por su representante legal.

ACTORES:

EXPEDIENTE:
2557/16-12-01-9-OT

11

Artículo 23. El solicitante deberá aportar sus datos de identificación completos y verídicos, los motivos en los cuales basa su solicitud, así como todos los elementos de los que disponga para sustentarla. Desde la presentación de la solicitud hasta antes de que la Secretaría emita resolución, el solicitante podrá aportar todas las pruebas que a su derecho convengan.

La Secretaría, tomando en consideración el contexto social y cultural de donde provenga el solicitante, así como su edad, género y otras circunstancias particulares, realizará de manera personal las entrevistas que resulten necesarias, a fin de allegarse de elementos para el análisis de su solicitud.

En la substanciación del procedimiento, especialmente durante el desarrollo de las entrevistas, en caso de ser necesario se contará con el apoyo de un traductor o intérprete y de los especialistas que se requieran para facilitar la comunicación con el solicitante, mismos que en todo momento deberán de preservar la confidencialidad de la información.

Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria

Artículo 27.- Una vez que se haya presentado la solicitud, la Coordinación realizará las entrevistas que considere necesarias al solicitante, a efecto de allegarse de la información para el análisis del caso. Durante el desarrollo de las entrevistas deberá tenerse en cuenta el contexto social y cultural del solicitante, así como sus características de sexo, género, edad y otras circunstancias particulares.

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

Todas las comunicaciones sostenidas entre los servidores públicos de la Coordinación y los solicitantes durante las entrevistas, quedarán registradas en medios magnéticos.

De la parte conducente de los numerales reproducidos, se advierte lo siguiente:

➤ Cuando un extranjero que carezca de documentación que acredite su situación migratoria regular en el territorio nacional, solicite el reconocimiento de la condición de refugiado, la Secretaría de Gobernación deberá dictar las medidas que resulten estrictamente necesarias en cada caso, de conformidad con el reglamento.

➤ Una vez presentada formalmente la solicitud, ninguna autoridad podrá proporcionar información o notificar a las autoridades diplomáticas o consulares del país de origen del solicitante, a menos que se cuente con evidencia del consentimiento expreso de éste.

➤ Durante el procedimiento el solicitante podrá promover por sí o a través de su representante legal.

➤ En todo momento **las entrevistas se deberán desahogar de manera personal con el solicitante**, pudiendo estar acompañado por su representante legal.

➤ La Secretaría, tomando en consideración el contexto social y cultural de donde provenga el solicitante, así como su edad, género y otras circunstancias particulares, **realizará de manera personal las entrevistas que resulten necesarias**, a fin de allegarse de elementos para el análisis de su solicitud.

ACTORES:

EXPEDIENTE:
2557/16-12-01-9-OT

13

➤ La Coordinación realizará las entrevistas que considere necesarias al solicitante, a efecto de allegarse de la información para el análisis del caso. Durante el desarrollo de las entrevistas deberá tenerse en cuenta el contexto social y cultural del solicitante, así como sus características de sexo, género, edad y otras circunstancias particulares.

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

En ese sentido, de la resolución recurrida de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, dictada dentro del expediente ***** , la cual es valorada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46, fracción I, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en el resultando décimo tercero, se señaló:

“DÉCIMO TERCERO.-Conforme al artículo 27 del Reglamento sobre Refugiados y Protección Complementaria, el día 19 de enero de 2016, en las instalaciones de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en la Ciudad de México, la C. Delia Santana Cerón, Jefa de Departamento de Elegibilidad, adscrita a la Dirección de Protección y Retorno de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, se comunicó vía telefónica a las instalaciones de la Delegación Local del Instituto Nacional de Migración en Tenosique, Tabasco, a fin de desahogar entrevista con la extranjera ***** de nacionalidad ***** en idioma español. La entrevista antes señalada quedó grabada en medios magnéticos.”

Asimismo, de las constancias que integran el expediente administrativo, se advierte que obra a fojas 172 a 174 de autos, el acta de diecinueve de enero de dos mil dieciséis, levantada por la C. Delia Santana Cerón, Jefa de Departamento de Elegibilidad, adscrita a la Dirección de Protección y Retorno de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (la cual no se reproduce dada su confidencialidad), en la que se hizo constar el desahogo de la entrevista que el referido servidor público realizó **vía telefónica** a la hoy actora **** ***** ***** quien se encontraba en las instalaciones de la Delegación Local del Instituto Nacional de Migración, en la ciudad de Tenosique, Tabasco, la cual inició a las dieciséis horas con diecinueve minutos y concluyó a las diecisiete horas con cuarenta y cinco minutos del día de su inicio.

En el relatado contexto, los actores refieren que se viola la Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, respecto a la elegibilidad de la entrevista, inadvirtiéndose lo establecido en el Manual de Procedimientos y Criterios para determinar la condición de refugiados, en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, sobre el Estatuto de Refugiados, relacionado con los numerales 199-202.

En razón de lo anterior, es menester recordar la finalidad con la que se expidió la **Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria** (ahora Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político), para ello se procede a resaltar lo más

ACTORES:

EXPEDIENTE:
2557/16-12-01-9-OT

15

relevante de la **exposición de motivos** publicada el catorce de mayo de dos mil diez, en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados que dio origen a la misma y en la que medularmente se señaló:

- Que los refugiados constituyen un grupo especial dentro del universo de personas que salen de los lugares de donde son originarios y su salida se origina a consecuencia de factores externos a su voluntad, es decir, se ven obligadas a cruzar fronteras internacionales o internarse en el territorio de un tercer país, con el propósito de salvaguardar su vida, seguridad o libertad.
- Que el desplazamiento involuntario o migración forzosa de personas **se genera por un fundado temor de persecución, es decir, de una amenaza directa e inmediata a la vida, seguridad o libertad, bienes jurídicos tutelados por los regímenes democráticos;** o bien, porque las personas han sido objeto de violaciones graves a sus derechos humanos.
- Que **la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, fueron aprobados por la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, el 17 de abril de 2000. Ambos instrumentos constituyen la base de**

protección a los refugiados y constituyen el principal cuerpo normativo que regula el actuar de los Estados en la materia. Tras la adhesión de los Estados Unidos Mexicanos a la Convención, el Gobierno Federal tomó en sus manos la responsabilidad de efectuar el reconocimiento de la condición de refugiado con base en las disposiciones que la misma establece.

- Que **conforme a la Convención de 1951 una persona es refugiada en el momento en que se establece el nexo causal entre el temor fundado de persecución y uno de los cinco motivos previstos en la Convención: raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o bien, opinión política, lo que necesariamente ocurre antes de que se determine formalmente su condición de refugiado.**

- Que la condición de refugiado no se adquiere al ser otorgada por un Estado, sino que el acto jurídico que éste lleva a cabo se debe limitar al mero reconocimiento de tal condición.

- Que la Ley General de Población establece en el artículo 42 fracción VI la característica migratoria del Refugiado, que es otorgada a las personas que se encuadran en su definición, la cual está basada en la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, sin tomar en

ACTORES:

EXPEDIENTE:
2557/16-12-01-9-OT

17

consideración lo dispuesto por la Convención de 1951.

- Que la iniciativa pretende impulsar disposiciones basadas en las mejores prácticas internacionales. Entre los rubros que se plantean en la presente iniciativa se encuentran: la inclusión del concepto integral de refugiado que retoma los compromisos internacionales asumidos por nuestro país; la inclusión del otorgamiento de protección complementaria de conformidad con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; el establecimiento de procedimientos especiales para el reconocimiento, cesación, cancelación y revocación de la condición de refugiado, así como disposiciones en materia de medios de defensa e impugnación, de reunificación familiar, apoyo institucional a refugiados y solicitantes vulnerables, entre otros.

- Que se incluye la figura de protección complementaria, siendo esta la que se otorga a los extranjeros que, pese a no haber sido reconocidos como refugiados por no encuadrarse en los supuestos correspondientes, requieren ser protegidos para no ser devueltos a sus países de origen porque su vida, seguridad o libertad se vería amenazadas o bien porque se encontrarían en peligro de ser sometidos a tortura u otros

tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; la cual se fundamenta en compromisos internacionales tales como el establecido en los artículos 22.8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 3 de la Convención contra la tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes de 1984; 13 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño, así como lo dispuesto por el Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

- Que la iniciativa plantea establecer una definición de refugiado integral y completa que concilie los conceptos derivados de los compromisos internacionales de los Estados Unidos Mexicanos.

- Que **la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 establece cuatro elementos fundamentales que configuran la definición de refugiado:** a) que la persona se encuentre fuera del país de su nacionalidad o residencia habitual; b) que existan fundados temores de persecución; c) que la persecución sea motivada por alguno de los siguientes cinco motivos: raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o bien, opinión

ACTORES:

EXPEDIENTE:
2557/16-12-01-9-OT

19

política, y d) que no exista protección nacional o la misma resulte ineficaz.

- Que en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, las naciones participantes incluyeron una definición amplia de refugiado, la cual establece nuevas causales de protección internacional acordes con la realidad de la región. Los elementos que sirven de base para tal definición son la amenaza a los derechos a la vida, a la seguridad y a la libertad, reconocidos y protegidos internacionalmente y que constituyen la base de la protección de la persona en el Derecho Internacional.

- Que la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena aporta cinco causales de reconocimiento vinculadas a la amenaza contra la vida, la seguridad o libertad de las personas, que son: a) violencia generalizada; b) agresión extranjera; c) conflictos internos; d) otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y e) violación masiva de derechos humanos.

- Que dichos elementos fueron incorporados de manera literal en la Ley General de Población en la reforma de 1990 sin embargo, deja fuera a los elementos contenidos en la Convención de 1951; por lo que la iniciativa retoma la definición

amplia de refugiado, que considera tanto elementos de la Convención de 1951 como los ya previstos en Ley de referencia.

- **Que las disposiciones contenidas en la Convención de 1951 y en general en diversos tratados en materia de derechos humanos, establecen principios (No discriminación, No devolución, No sanción por ingreso irregular, Unidad familiar y Confidencialidad)** que con la finalidad de brindar adecuada protección, deben ser respetados por los Estados Parte, que dichos principios se retomaron en esa iniciativa, al garantizar su observancia.

De lo anterior es concluyente que para la expedición de la entonces Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, **se consideraron los principios generales así como los aspectos más relevantes, entre otros, de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967**, que señala en la parte conducente:

**Manual de Procedimientos y Criterios para
Determinar La Condición de Refugiado en virtud de
la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre
el Estatuto de los Refugiados**

199. Por lo general, una primera entrevista debería ser suficiente para sacar a la luz la historia del solicitante, pero puede ocurrir que el examinador tenga que aclarar aparentes discordancias y resolver contradicciones en una entrevista ulterior, así como encontrar una explicación a cualquier tergiversación u ocultación de hechos importantes. Las declaraciones inexactas no son de por sí motivo para denegar la condición de refugiado y es responsabilidad del examinador evaluar esas

ACTORES:

EXPEDIENTE:
2557/16-12-01-9-OT

21

declaraciones a la luz de todas las circunstancias del caso.

200. No tiene cabida dentro del presente Manual un examen a fondo de los distintos métodos de averiguación de los hechos. Cabe mencionar, no obstante, que la información pertinente se suele consignar primeramente completando un cuestionario uniforme. Por lo general, esa información básica no será suficiente para permitirle llegar a una decisión al examinador, y habrá que proceder a una o más entrevistas personales. El examinador tendrá que ganarse la confianza del solicitante con objeto de ayudarlo a presentar su caso y a exponer cabalmente sus opiniones y manera de sentir. Como es lógico, para crear ese clima de confianza es de suma importancia que las declaraciones del solicitante tengan el carácter de confidenciales y que se le informe de ello.

201. En muchos casos la averiguación de los hechos no quedará terminada hasta (sic) que se hayan dilucidado una serie de circunstancias. Los incidentes aislados que se toman en consideración fuera de contexto pueden inducir a error. Hay que tener en cuenta los efectos acumulativos de la experiencia por la que ha pasado el solicitante. Cuando no hay un incidente que destaca de los demás, a veces un pequeño episodio puede ser la gota de agua que colma la medida, y aunque un solo incidente puede no ser suficiente, la suma de todos los incidentes conexos referidos por el solicitante puede fundar sus temores (véase el párrafo 53 *supra*).

202. Como la conclusión a que llegue el examinador y la impresión personal que éste tenga del solicitante darán lugar a una decisión que afecta a vidas humanas, el examinador tiene que aplicar los criterios con espíritu de justicia y comprensión, y en su juicio no debe influir, huelga decirlo, la consideración personal de que el solicitante sea un "caso indigno de atención".

De lo transcrito se desprende lo siguiente:

➤ Que por lo general, una primera entrevista debería ser suficiente para sacar a la luz la historia del solicitante, pero puede ocurrir que el examinador tenga que aclarar aparentes discordancias y resolver contradicciones en una entrevista ulterior.

➤ Que la información pertinente se suele consignar primeramente completando un cuestionario uniforme. Por lo general, esa información básica no será suficiente para permitirle llegar a una decisión al examinador, **y habrá que proceder a una o más entrevistas personales.** El examinador tendrá que ganarse la confianza del solicitante con objeto de ayudarlo a presentar su caso y a exponer cabalmente sus opiniones y manera de sentir.

➤ Como la conclusión a que llegue el examinador **y la impresión personal que éste tenga del solicitante darán lugar a una decisión** que afecta a vidas humanas, el examinador tiene que aplicar los criterios con espíritu de justicia y comprensión, y en su juicio no debe influir, huelga decirlo, la consideración personal de que el solicitante sea un "caso indigno de atención".

Bajo tales premisas, si en el caso que nos ocupa se advierte que la entrevista que le fue practicada a la extranjera **** ***** no fue en forma personal, sino a través de la vía telefónica, esto es, mediante un sistema electrónico, resulta inconcuso que el procedimiento de otorgamiento de calidad de refugiado no fue llevado a cabo en los términos previstos tanto en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político como en el ordenamiento internacional antes indicado, sin que obste a lo anterior que al inicio de la entrevista (que se contiene en el disco

ACTORES:

EXPEDIENTE:
2557/16-12-01-9-OT

23

compacto que se adjuntó al expediente administrativo), la hoy actora haya manifestado a la Jefa de Departamento de Elegibilidad, adscrita a la Dirección de Protección y Retorno de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, que estaba de acuerdo que la entrevista se realizara vía telefónica, ante la pregunta expresa del referido servidor público de efectuar la entrevista de esa manera, en razón que la autoridad **está obligada a cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento previstas para la entrevista con el extranjero** y no dejar al consentimiento de éste su proceder, lo que evidencia que la enjuiciada no se ajustó al procedimiento establecido para el reconocimiento de la condición de refugiado.

En concatenación con lo anterior, los actores señalan que la enjuiciada inadvirtió el interés superior de los menores de edad, acompañantes de la extranjera ***** de conformidad con el artículo 5 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, lo cual es **fundado**.

Así es, esta Sala advierte de la resolución recurrida de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, así como de los originales de las actas de nacimiento que obran agregadas a fojas 245, 246, 247, 248 y 249 del expediente administrativo exhibido por la enjuiciada, que en el presente asunto se involucran derechos de menores de edad, porque en la indicada resolución recurrida se negó reconocer la condición de refugiado no

ACTORES:

EXPEDIENTE:
2557/16-12-01-9-OT

25

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.

Artículo 12.

1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.

2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.

Los numerales del instrumento internacional en comento prevén que para los efectos de la citada 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; que por lo anterior, como parte de los compromisos internacionales ahí suscritos, los Estados firmantes —como el Estado Mexicano— se obligaron a que 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 la del **interés superior del niño**.

Asimismo, los Estados signantes de dicho instrumento, acordaron que garantizarían al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio, el derecho de expresar su opinión, libremente, en todos los asuntos que le afecten, teniéndose debidamente en cuenta sus opiniones en función de su edad y madurez; para lo cual, se le dará la oportunidad de ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que le afecte.

En vinculación con lo antes señalando, los artículos 1º y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen:

"Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

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

ACTORES:

EXPEDIENTE:
2557/16-12-01-9-OT

27

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

“**Artículo 4o.** - - - - -
- - - - -

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

Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

...”

Conforme a lo previsto en los artículos 1º y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección; además el primer numeral establece el principio **pro persona**, conforme al cual, las normas relativas a los derechos humanos se deben interpretar de conformidad

con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Además, los numerales referidos disponen que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Por lo cual, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Específicamente el numeral 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos protege a la niñez, e impone al Estado la obligación para que en todas sus decisiones y actuaciones, vele y cumpla con el principio del **interés superior de la niñez**, garantizando de manera plena sus derechos. Asimismo, se establece que los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral, de manera que este principio debe guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

En el mismo sentido, los artículos 1, 2, 3, 5 y 6 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, establecen:

ACTORES:

EXPEDIENTE:
2557/16-12-01-9-OT

29

Artículo 1. La presente Ley es de orden público, interés social y observancia general en el territorio nacional, y tiene por objeto:

I. Reconocer a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; en los términos que establece el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte;

III. Crear y regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, a efecto de que el Estado cumpla con su responsabilidad de garantizar la protección, prevención y restitución integrales de los derechos de niñas, niños y adolescentes que hayan sido vulnerados;

IV. Establecer los principios rectores y criterios que orientarán la política nacional en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, así como las facultades, competencias, concurrencia y bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; y la actuación de los Poderes Legislativo y Judicial, y los organismos constitucionales autónomos, y

V. Establecer las bases generales para la participación de los sectores privado y social en las acciones tendientes a garantizar la protección y el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como a prevenir su vulneración.

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

I. Garantizar un enfoque integral, transversal y con perspectiva de derechos humanos en el diseño y la instrumentación de políticas y programas de gobierno;

II. Promover la participación, tomar en cuenta la opinión y considerar los aspectos culturales, éticos, afectivos, educativos y de salud de niñas, niños y adolescentes, en todos aquellos asuntos de su incumbencia, de acuerdo a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez, y

III. Establecer mecanismos transparentes de seguimiento y evaluación de la implementación de políticas, programas gubernamentales, legislación y compromisos derivados de tratados internacionales en la materia.

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

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

Las autoridades de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias, deberán incorporar en sus proyectos de presupuesto la asignación de recursos que permitan dar cumplimiento a las acciones establecidas por la presente Ley.

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, los Congresos locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, establecerán en sus respectivos presupuestos, los recursos que permitan dar cumplimiento a las acciones establecidas por la presente Ley.

Artículo 3. La Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, concurrirán en el cumplimiento del objeto de esta Ley, para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas en materia de ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como para garantizar su máximo bienestar posible privilegiando su interés superior a través de medidas estructurales, legales, administrativas y presupuestales.

Las políticas públicas deberán contribuir a la formación física, psicológica, económica, social, cultural, ambiental y cívica de niñas, niños y adolescentes.

ACTORES:

EXPEDIENTE:
2557/16-12-01-9-OT

31

Artículo 5. Son niñas y niños los menores de doce años, y adolescentes las personas de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad.

Cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor de dieciocho años de edad, se presumirá que es adolescente. Cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor o menor de doce años, se presumirá que es niña o niño.

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

I. El interés superior de la niñez;

II. La universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad e integralidad de los derechos de niñas, niños y adolescentes, conforme a lo dispuesto en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como en los tratados internacionales;

III. La igualdad sustantiva;

IV. La no discriminación;

V. La inclusión;

VI. El derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo;

VII. La participación;

VIII. La interculturalidad;

IX. La corresponsabilidad de los miembros de la familia, la sociedad y las autoridades;

X. La transversalidad en la legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales;

XI. La autonomía progresiva;

XII. El principio pro persona;

XIII. El acceso a una vida libre de violencia, y

XIV. La accesibilidad.

Los preceptos transcritos prevén que se entenderá que son niñas y niños las personas de hasta doce años incompletos, y adolescentes, los que tienen entre doce años cumplidos y dieciocho años incumplidos; además **recoge en esa ley secundaria, el principio del interés superior de la niñez**, precisándose que conforme a este principio, las normas aplicables a los niños, niñas y adolescentes, se entenderán dirigidas a procurarles, primordialmente, los cuidados y la asistencia que requieren, para lograr un crecimiento y un desarrollo pleno, dentro de un ambiente de bienestar familiar y social.

Además refiere que el principio de interés superior de la niñez, implica que bajo ninguna circunstancia, se puede condicionar el derecho de los niños, niñas y adolescentes, al ejercicio de los derechos de los adultos; es decir, esto implica que los menores deben ser tratados como individuos que tienen derechos propios, y que no están subordinados o son accesorios de los derechos de los adultos, sino que deben ser reconocidos y protegidos en su individualidad.

En suma, acorde a lo antes expuesto, en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes, de manera individual o colectiva, como acontece en el caso sometido a la potestad de este órgano jurisdiccional, **se debe considerar de manera primordial el interés superior de la niñez**, para lo cual se deben **ponderar las posibles repercusiones** a fin de salvaguardar dicho interés superior y sus garantías procesales.

ACTORES:

EXPEDIENTE:
2557/16-12-01-9-OT

33

Sobre el particular la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversos criterios jurisprudenciales se ha pronunciado por lo que debe entenderse como el interés superior de la niñez, así como los aspectos que abarca tal principio.

Dentro de los criterios antes referidos es de destacar el contenido en la Jurisprudencia 1a./J. 44/2014 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos datos de identificación, rubro y contenido son los siguientes:

Época: Décima Época
Registro: 2006593
Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 7, Junio de 2014, Tomo I
Materia(s): Constitucional
Tesis: 1a./J. 44/2014 (10a.)
Página: 270

“INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONFIGURACIÓN COMO CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO Y CRITERIOS PARA SU APLICACIÓN A CASOS CONCRETOS. Resulta ya un lugar común señalar que la configuración del interés superior del menor, como concepto jurídico indeterminado, dificulta notablemente su aplicación. Así, a juicio de esta Primera Sala, es necesario encontrar criterios para averiguar, racionalmente, en qué consiste el interés del menor y paralelamente determinarlo en concreto en los casos correspondientes. Es posible señalar que todo concepto indeterminado cabe estructurarlo en varias zonas. Una primera zona de certeza positiva, que contiene el presupuesto necesario o la condición inicial mínima. Una segunda zona de certeza negativa, a partir de la cual nos hallamos fuera del concepto indeterminado. En tercer y último lugar la denominada zona intermedia, más amplia por su

ambigüedad e incertidumbre, donde cabe tomar varias decisiones. En la zona intermedia, para determinar cuál es el interés del menor y obtener un juicio de valor, es necesario precisar los hechos y las circunstancias que lo envuelven. En esta zona podemos observar cómo el interés del menor no es siempre el mismo, ni siquiera con carácter general para todos los hijos, pues éste varía en función de las circunstancias personales y familiares. Además, dicha zona se amplía cuando pasamos -en la indeterminación del concepto- del plano jurídico al cultural. Por lo anterior, es claro que el derecho positivo no puede precisar con exactitud los límites del interés superior del menor para cada supuesto de hecho planteado. Son los tribunales quienes han de determinarlo moviéndose en esa "zona intermedia", haciendo uso de valores o criterios racionales. En este sentido, es posible señalar como criterios relevantes para la determinación en concreto del interés del menor en todos aquellos casos en que esté de por medio la situación familiar de un menor, los siguientes: a) se deben satisfacer, por el medio más idóneo, las necesidades materiales básicas o vitales del menor, y las de tipo espiritual, afectivas y educacionales; b) se deberá atender a los deseos, sentimientos y opiniones del menor, siempre que sean compatibles con lo anterior e interpretados de acuerdo con su personal madurez o discernimiento; y c) se debe mantener, si es posible, el statu quo material y espiritual del menor y atender a la incidencia que toda alteración del mismo pueda tener en su personalidad y para su futuro. Asimismo, es necesario advertir que para valorar el interés del menor, muchas veces se impone un estudio comparativo y en ocasiones beligerante entre varios intereses en conflicto, por lo que el juez tendrá que examinar las circunstancias específicas de cada caso para poder llegar a una solución estable, justa y equitativa especialmente para el menor, cuyos intereses deben primar frente a los demás que puedan entrar en juego, procurando la concordancia e interpretación de las normas jurídicas en la línea de favorecer al menor, principio consagrado en el artículo [4o. constitucional](#)."

El criterio jurisprudencial antes citado revela que el "interés superior de la niñez" o "interés superior del menor" se trata de un **concepto jurídico indeterminado**, que requiere de criterios para averiguar, racionalmente, en qué consiste y determinarlo en concreto en los casos correspondientes. Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció que el "interés superior del menor"

ACTORES:

EXPEDIENTE:
2557/16-12-01-9-OT

35

como concepto indeterminado, cabe estructurarlo en varias zonas, a saber:

a) Una zona de certeza positiva, que contiene el presupuesto necesario o la condición mínima inicial.

b) Una zona de certeza negativa, a partir de la cual nos hallamos fuera del concepto indeterminado; y

c) Una zona intermedia, más amplia por su ambigüedad e incertidumbre, donde cabe tomar varias decisiones, en esta última son los tribunales quienes han determinado lo que debe entenderse por "interés superior del menor", haciendo uso de valores o criterios racionales.

Por lo anterior, se determina que **el derecho positivo no puede precisar con exactitud los límites del interés superior del menor para cada supuesto de hecho planteado**. Con base en lo anterior, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que, en todos los casos, en que esté de por medio la situación familiar de un menor, se deben tomar en cuenta, como criterios relevantes, los siguientes:

a) Se deben satisfacer, por el medio más idóneo, las necesidades básicas o vitales del menor, y las de tipo espiritual afectivas y educacionales.

b) Se deberá atender a los deseos, sentimientos y opiniones del menor, siempre que sean compatibles con el postulado anterior, e interpretados de acuerdo con su personal madurez o discernimiento.

c) Se debe mantener, en lo posible, el *statu quo* material y espiritual del menor y atender a la incidencia que toda alteración del mismo pueda tener en su personalidad para su futuro.

Es ilustrativa la Jurisprudencia 1a./J. 25/2012 (9a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto establecen:

Época: Décima Época
Registro: 159897
Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Libro XV, Diciembre de 2012, Tomo 1
Materia(s): Constitucional
Tesis: 1a./J. 25/2012 (9a.)
Página: 334

“INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONCEPTO. En términos de los artículos 4o., párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por México y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 1991; y 3, 4, 6 y 7 de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, los tribunales, en todas las medidas que tomen relacionadas con los menores, deben atender primordialmente al interés superior del niño; concepto que interpretó la Corte Interamericana de Derechos Humanos (cuya competencia contenciosa aceptó el Estado Mexicano el 16 de diciembre de 1998) de la siguiente manera: "la expresión 'interés superior del niño' ... implica que el desarrollo de éste 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 la vida del niño".

ACTORES:

EXPEDIENTE:
2557/16-12-01-9-OT

37

Al efecto, el tema sometido a la potestad de esta Sala, tiene relación directa con el **interés superior** de cinco menores de edad a quienes afecta directamente las actuaciones de la enjuiciada que culminaron con la emisión de la resolución de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por la que el Director de Protección y Retorno de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, determinó no reconocer la condición de refugiado a la extranjera ****
***** *****, quien se encontraba acompañada por su pareja, ***** y sus hijos menores de edad *****
***** ***** ***** ***** *****
***** ***** ***** ***** *****
***** ***** ***** ***** *****
***** ***** ***** * ***** *****
***** ***** todos de nacionalidad ***** , ni otorgar protección complementaria.

Sobre el particular los artículos 11 de la Ley de Migración en su numeral 11, 5 y 20 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, establecen:

Ley de Migración

Artículo 11. En cualquier caso, independientemente de su situación migratoria, los migrantes tendrán derecho a la procuración e impartición de justicia, respetando en todo momento el derecho al debido proceso, así como a presentar quejas en materia de derechos humanos, de conformidad con las disposiciones contenidas en la Constitución y demás leyes aplicables.

En los procedimientos aplicables a niñas, niños y adolescentes migrantes, se tendrá en cuenta su edad y se privilegiará el interés superior de los mismos.

Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Aíslo Político

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.

Artículo 20. Durante el procedimiento, la Secretaría tomará las medidas necesarias para garantizar el otorgamiento de asistencia institucional a los solicitantes que requieran atención especial, así como mujeres embarazadas, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, con discapacidad, enfermos crónicos, víctimas de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de abuso sexual y violencia de género, de trata de personas o a cualquier otra persona que pudiese encontrarse en situación de vulnerabilidad de conformidad con las disposiciones jurídicas que resulten aplicables en cada materia.

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

(Lo relatado es propio de esta Sala)

Los preceptos transcritos reconocen como principio aplicable a los procedimientos previstos en las citadas leyes, el de proteger el **interés superior del**

de Refugiados relacionados con las víctimas de pandillas, así como Directrices sobre la alternativa de huida interna o reubicación, emitidas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, no son instrumentos vinculantes para el estado Mexicano, que por ello, no existía obligación jurídica por parte de la autoridad emisora respecto de la aplicación de los Manuales y Directrices del ACNUR al momento de elaborar su decisión.

No obstante, contrario a lo que aduce la enjuiciada, el Director de Protección y Retorno de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, al advertir que la extranjera ****

****, iba acompañada de sus cinco hijos, menores de edad, debió pronunciarse de manera fundada y motivada respecto del interés superior del niño, en relación con los hechos motivo de la solicitud del reconocimiento de la condición de refugiado y protección complementaria, así como de cada una de las pruebas que conforman el expediente administrativo *****
*****, a fin de cumplir adecuadamente con lo dispuesto en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, lo que en la especie no sucedió, pues la autoridad no hizo ningún pronunciamiento sobre el particular en la resolución recurrida, lo que denota su indebida fundamentación, así como la transgresión a lo dispuesto en los artículos 3, fracción V de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ACTORES:

EXPEDIENTE:

2557/16-12-01-9-OT

Bajo las premisas expuestas, este órgano jurisdiccional estima que el concepto de impugnación es esencialmente **fundado**, porque una vez precisado que el Director de Protección y Retorno de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, tiene la obligación de velar y cumplir con el principio del interés superior de los menores *****
***** ***** ***** ***** *****
***** ***** ***** ***** ***** *****
***** * ***** ***** ***** *****; del análisis a las actuaciones que integran el expediente administrativo que exhibió la autoridad al contestar la demanda y que se tiene a la vista, no se advierte que la citada autoridad permitiera a las menores externar sus opiniones relativas a la solicitud de inicio del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado presentada el ocho de diciembre de dos mil quince, para posteriormente emitir la resolución respectiva.

Así es, en el caso la autoridad emisora del acto recurrido, debió estimar que la solicitud para iniciar el procedimiento de reconocimiento de la calidad de refugiado, no únicamente se presentó por los CC. *****
***** ***** * ***** ***** *****
***** padres de los menores ***** *****
***** ***** ***** ***** ***** *****
***** ***** ***** ***** *****
***** ***** ***** * ***** *****

***** ***, sino por éstos últimos en forma independiente, por tanto atendiendo al interés superior de las niños, era requisito de legalidad y debido proceso, que previo a la emisión de la resolución recurrida, escuchara a los menores, para con ello, conocer los pensamientos, sentimientos y opiniones de los menores de edad y evaluar correctamente el impacto de la acción propuesta.

No pasa inadvertido para esta Sala que los cinco menores de edad, venían acompañadas de sus padres, por lo que no se trata de niños refugiados no acompañados o separados; tampoco el presente caso trata sobre la posible separación de los menores en cuestión de los padres, en contra de la voluntad de estos últimos, y que por esa situación correspondía a los padres solicitar en tiempo y forma el inicio del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiados conforme a la Ley de la materia.

Empero, esto no significa que la autoridad no estuviera obligada a observar el interés superior de los niños, pues lo cierto es que en todos los supuestos, la autoridad debe adoptar medidas necesarias que permitan valorar el impacto que tendrán las acciones que afecten a los menores; precisando que en esos supuestos, si bien no se requiere observar estrictas garantías procedimentales para una determinación formal, sí es necesario que en todos los casos debe darse al niño la oportunidad de expresar sus puntos de vista.

ACTORES:

EXPEDIENTE:

2557/16-12-01-9-OT

43

Por lo anterior, **la autoridad demandada, previo a la emisión de la resolución recurrida de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, debió realizar una evaluación del interés superior de los menores de edad**, conforme a lo previsto por el artículo 23 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político ⁽¹⁾, para atender a sus opiniones según la edad y grado de madurez de los menores, lo que resulta congruente con el principio de protección al interés superior del niño, a que esta Sala también se encuentra constreñida, como principio orientador de la actividad interpretativa relacionada con una norma jurídica que deba aplicarse a un niño en un caso concreto o que pueda afectar los intereses de un menor.

Tiene aplicación la Jurisprudencia 1a./J. 18/2014 (10a.), sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto:

Época: Décima Época
Registro: 2006011

¹ **Artículo 23.** El solicitante deberá aportar sus datos de identificación completos y verídicos, los motivos en los cuales basa su solicitud, así como todos los elementos de los que disponga para sustentarla. Desde la presentación de la solicitud hasta antes de que la Secretaría emita resolución, el solicitante podrá aportar todas las pruebas que a su derecho convengan.

La Secretaría, tomando en consideración el contexto social y cultural de donde provenga el solicitante, así como su edad, género y otras circunstancias particulares, realizará de manera personal las entrevistas que resulten necesarias, a fin de allegarse de elementos para el análisis de su solicitud.

En la substanciación del procedimiento, especialmente durante el desarrollo de las entrevistas, en caso de ser necesario se contará con el apoyo de un traductor o intérprete y de los especialistas que se requieran para facilitar la comunicación con el solicitante, mismos que en todo momento deberán de preservar la confidencialidad de la información.

Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Jurisprudencia
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I
Materia(s): Constitucional
Tesis: 1a./J. 18/2014 (10a.)
Página: 406

“INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. FUNCIÓN EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL. En el ámbito jurisdiccional, el interés superior del niño es un principio orientador de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que tenga que aplicarse a un niño en un caso concreto o que pueda afectar los intereses de algún menor. Este principio ordena la realización de una interpretación sistemática que, para darle sentido a la norma en cuestión, tome en cuenta los deberes de protección de los menores y los derechos especiales de éstos previstos en la Constitución, tratados internacionales y leyes de protección de la niñez. Cuando se trata de medidas legislativas o administrativas que afecten derechos de los menores, el interés superior del niño demanda de los órganos jurisdiccionales la realización de un escrutinio mucho más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida en cuestión.”

En efecto, la Jurisprudencia transcrita obliga a este órgano colegiado, a realizar una actividad interpretativa de una norma jurídica aplicable a un niño, o que pueda afectar sus intereses, tomando en consideración los deberes de protección de los menores y los derechos especiales de éstos previstos en la Constitución, los tratados internacionales de los que México es parte, y las leyes de protección a la niñez.

De ahí que atendiendo al artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño, como tratado internacional del que México es parte, que dispone la obligación de garantizar que en todos los asuntos que afectan al niño, éste exprese su opinión libremente y sea tomada en cuenta en función de su edad y madurez; esta Sala arriba a la convicción de que en el

ACTORES:

EXPEDIENTE:
2557/16-12-01-9-OT

45

procedimiento y determinación sobre el reconocimiento de la condición de refugiado a que se refiere la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, resulta aplicable dicho principio de derecho internacional, cuando se encuentren involucrados niños o niñas, en especial, por lo que hace al reconocimiento de la condición de refugiado y se solicita la protección complementaria.

De ahí que si bien, como ya se señaló en el presente fallo, el interés superior del niño es un concepto jurídico indeterminado, que debe individualizarse en cada caso concreto, lo cierto es que un principio fundamental que debe seguirse para velar por dicho principio, es que en todos los procedimientos y asuntos que afectan al niño, **se atienda a sus deseos, sentimientos y opiniones, interpretados de acuerdo con su personal madurez o discernimiento**, de ahí que necesariamente debe ser tomado en cuenta el derecho de los niños a expresar sus opiniones en todos los campos que los afectan, incluyendo el ser oídos en procesos judiciales y administrativos.

Cobra especial relevancia que cuando el niño es el principal solicitante de asilo, su edad, por consecuencia, su nivel de madurez, desarrollo psicológico, habilidad para expresar ciertos puntos de vista u opiniones, serán un importante factor en las determinaciones de la autoridad.

Particularmente cuando los padres o las personas encargadas del cuidado del niño, solicitan asilo basados en el temor de persecución, como acontece en el presente asunto, **normalmente el niño será el principal solicitante, aunque se encuentre acompañado de sus padres**, en tales casos, de la misma forma que el niño puede beneficiarse de la condición de refugiado, reconocida a uno de sus padres, a un padre se le puede, *mutatis mutandis*, conceder el estatuto derivado basado en la condición de refugiado de su hijo.

Es decir, en el caso concreto, como ya quedó precisado a lo largo del presente fallo, los solicitantes para el reconocimiento de la condición de refugiado, son ***** , su pareja, *****
 ***** , y sus menores hijos *****
 ***** ***** ***** ***** *****
 ***** ***** ***** ***** *****
 ***** ***** ***** * ***** *****
 ***** ***** , es decir, que estos últimos se encuentran acompañados de sus padres, por lo que claramente deben intervenir en el procedimiento y ser escuchados.

Lo anterior se corrobora, porque en el formulario de información para solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado en México (fojas 194-202 del expediente administrativo) de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, revela que ***** sostuvo el temor fundado

ACTORES:

EXPEDIENTE:
2557/16-12-01-9-OT

de amenaza a su vida, sus hijos y su esposo, por grupos delictivos denominados "*****".

Esto es, los padres, solicitan asilo basados en el temor de persecución de sus hijos, de ahí que resulta relevante para valorar dentro del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, que se reconozca el derecho de los menores, en este caso de los menores niños *****

***** de expresar sus opiniones.

De ahí que como quedó precisado, en la solicitud para iniciar el procedimiento de determinación sobre el reconocimiento de la condición de refugiado, formulada por ***** ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, resulta fundamental que se tome en consideración el interés superior de los menores, como acompañantes de la actora.

Aspectos todos que el Director de Protección y Retorno de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, no consideró al emitir la resolución de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, pues soslayó y pasó inadvertido que la solicitud también incluía a cinco menores de edad; de ahí que le asiste razón a los actores al señalar que

correspondía a la autoridad observar dichas formalidades durante el procedimiento, con base en el principio de protección al interés superior de los menores *****
***** ***** ***** ***** ***** *****
***** ***** ***** ***** ***** *****
***** ***** ***** * ***** *****
***** ***** , pues como ya se mencionó, tanto de la resolución recurrida como de las constancias que integran el expediente administrativo ofrecido como prueba en el presente juicio, se desprende que la autoridad no dio la intervención correspondiente a los menores de edad, conforme a las normas que regulan los derechos de las niñas, niños y adolescentes, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las normas y manuales que rigen el procedimiento y resolución del reconocimiento de la condición de refugiado que le fue formulada.

Consecuentemente, esta Sala advierte que durante el procedimiento administrativo del que derivó la resolución recurrida de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, se vulneró el interés superior de los niños menores de edad, coartando su derecho de expresar libremente sus experiencias y opiniones, con base en las cuales tanto los actores ***** ***** ***** ***** *
***** ***** ***** ***** como los menores ***** ***** ***** ***** ***** *****
***** ***** ***** ***** ***** *****
***** ***** ***** ***** ***** *****
***** ***** ***** ***** ***** * *****
***** ***** ***** , solicitaron que se les reconociera la condición de refugiados en México, y que permitieran considerar tales manifestaciones para

ACTORES:

EXPEDIENTE:
2557/16-12-01-9-OT

49

determinar su condición de refugiados así como el otorgamiento de protección complementaria, vulnerando las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Al actualizarse la causal de ilegalidad prevista en el artículo 51, fracción III de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con apoyo en el numeral 52, fracción IV de la citada Ley, esta Sala declara la **nulidad de la resolución recurrida de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, para el efecto**, de que una vez que adquiriera firmeza el presente fallo, y dentro del plazo de **cuatro meses**, previsto en el numeral 52, segundo párrafo de la invocada Ley Adjetiva, el Director de Protección y Retorno de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, reponga el procedimiento, y en cumplimiento a lo previsto en el artículo 23 de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, realice de manera personal las entrevistas que considere necesarias, a fin de allegarse de elementos para el análisis de la solicitud que presentó *****
***** acompañada de *****
***** y los menores de edad *****
***** ***** ***** ***** *****
***** ***** ***** ***** *****
***** ***** ***** * ***** *****
***** ***** , velando en todo momento por el interés superior de las menores y una vez realizado lo anterior, proceda a resolver respecto al reconocimiento

ACTORES:

EXPEDIENTE:
2557/16-12-01-9-OT

51

Secretaría de Gobernación, que resolvió el recurso de revisión con número de expediente ***** en el sentido de confirmar la diversa recurrida **de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis**, cuya nulidad se decretó en párrafos precedentes, por lo cual, la resolución impugnada debe seguir la misma suerte.

En ese tenor, no obstante los restantes argumentos expuestos por los actores, esta Sala estima innecesario su análisis porque cualquiera que fuera el resultado no variaría el sentido de la sentencia ni les depararía un beneficio mayor al alcanzado, por ende, ningún fin práctico tendría ocuparse de ellos, porque el Director de Protección y Retorno de la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, deberá pronunciarse en ejercicio de la facultad de que se encuentra investido, respecto de las cuestiones apuntadas, y en su caso, las razones que conformen la fundamentación y motivación del nuevo acto de autoridad, serán controvertibles en su momento y oportunidad en caso de no ser favorable a su interés jurídico

Máxime que como se indicó, es la autoridad demandada la que debe analizar y pronunciarse respecto del interés superior del menor, y en su caso, deberá fundar y motivar si reconoce o no la condición de refugiados de los actores y sus hijos.

Resulta aplicable la Jurisprudencia de la Sala Superior de este Tribunal, obligatoria para esta Sala de conformidad con el artículo 79 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, cuyas características y datos son los siguientes:

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL.- CASO EN EL QUE NO CONTRAVIENEN LO DISPUESTO POR EL ARTICULO 229 DEL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.- (2) Si bien es cierto que las Salas del Tribunal deben examinar todos los puntos controvertidos de la resolución impugnada, de la demanda y de la contestación de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación, también lo es que puedan abstenerse de estudiar todas las cuestiones planteadas cuando encuentren un concepto de anulación fundado y suficiente para declarar la nulidad de la resolución impugnada, pues siendo así resultaría innecesario analizar las demás argumentaciones de la actora y de la demandada, ya que cualquiera que fuera el resultado de ese estudio, en nada se variaría la anterior conclusión.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 49, 50, 51, fracciones III y IV y 52, fracciones II y IV de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es de resolverse y se resuelve:

I.- LA PARTE ACTORA PROBÓ LOS HECHOS CONSTITUTIVOS DE SU ACCIÓN, EN CONSECUENCIA;

II.- SE DECLARA LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, CONSISTENTE EN LA RESOLUCIÓN DE VEINTISIETE DE JUNIO DE DOS

² Jurisprudencia 68, Pleno de la Sala Superior del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, revista del Tribunal, Segunda Época, Año III. Nos. 13 a 15. Tomo I. Julio-Diciembre 1980, pág.113.

ACTORES:

EXPEDIENTE:
2557/16-12-01-9-OT

53

MIL DIECISÉIS, QUE RESOLVIÓ EL RECURSO DE REVISIÓN CON NÚMERO DE EXPEDIENTE

*******.**

III.- SE DECLARA LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN RECURRIDA, CONSISTENTE EN LA RESOLUCIÓN DE DIECIOCHO DE FEBRERO DE DOS MIL DIECISÉIS, EMITIDA DENTRO DEL EXPEDIENTE *** , PARA LOS EFECTOS PRECISADOS EN EL ÚLTIMO CONSIDERANDO DEL PRESENTE FALLO.**

IV. NOTÍFIQUESE.

Así lo resolvió la Primera Sala Regional de Oriente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, por unanimidad de votos de los Magistrados que la integran **GILBERTO LUNA HERNÁNDEZ, en su carácter de Presidente de la Sala, MARÍA GUADALUPE HERRERA CALDERÓN y JOSÉ RAYMUNDO RENTERÍA HERNÁNDEZ, Instructor del juicio,** ante la presencia de la Secretaria de Acuerdos Licenciada **GEORGINA YAÑEZ ARROYO,** quien da fe.

**MAG. JOSÉ RAYMUNDO
RENERÍA HERNÁNDEZ
PONENTE**

**MAG. MARÍA GUADALUPE
HERRERA CALDERÓN**

MAG. GILBERTO LUNA HERNÁNDEZ
PRESIDENTE

Licenciada Georgina Yañez Arroyo

"La Sala que al rubro se indica, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 113, fracción I de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública, 3, fracciones IX y XXVIII y 16 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados; y la fracción I del Trigésimo Octavo de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la Elaboración de Versiones Públicas; indica que fueron suprimidos de la versión pública de la presente sentencia los nombres de las partes actoras y datos personales, información considerada legalmente como confidencial, por actualizar lo señalado en dichos supuestos normativos. Firma el secretario de acuerdos que emite la presente."