

Experiencias con la tramitación urgente de juicios de amparo en casos de personas solicitantes de refugio

Eric Peña Márquez*

Guillermo Luévano Bustamante**

Ana Paulina Casas Castillo***

Resumen:

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 y la expedición y publicación de la nueva Ley de Amparo de 2013, implicaron diversas adiciones al sistema jurídico mexicano relacionadas con la condición de refugiado, complejizando su judicialización por diversos motivos. En este texto daremos cuenta de algunas experiencias en la postulación judicial desde el espacio formativo de asesoría y representación legal *pro bono* en el cual participamos: la Clínica de Litigio Estratégico de la Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

Abstract:

The constitutional reform in the field of human rights of 2011 and the issuance and publication of the new Amparo Law of 2013, implied several additions to the Mexican legal system related to refugee status, making its judicialization more complex for various reasons. In this text we will give an account of some experiences in judicial application from the pro bono legal advice and representation training space in which we participate: the Strategic Litigation Clinic of the Master's Degree in

* Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho y Criminología de la UASLP y colaborador de la Clínica de Litigio Estratégico y Derechos Humanos de la Maestría en Derechos Humanos de la UASLP en la división de migración y refugio.

** Abogado y Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Antropología Social por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), Profesor-Investigador de derechos humanos en la UASLP.

*** Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho y Criminología de la UASLP y colaboradora de la Clínica de Litigio Estratégico y Derechos Humanos de la Maestría en Derechos Humanos de la UASLP en la división de migración y refugio.

Human Rights of the Autonomous University of San Luis Potosí and representation training space in which we participate: the Strategic Litigation Clinic of the Master's Degree in Human Rights of the Autonomous University of San Luis Potosí.

Sumario: Introducción / I. El derecho al refugio y las hipótesis de su reconocimiento en México / II. Consideraciones sobre el juicio de amparo en el caso de personas solicitantes de refugio y refugiadas / III. Conclusiones / Fuentes de consulta

Introducción

La Clínica de Litigio Estratégico de la Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí es un proyecto de investigación que pone en funcionamiento reflexiones desde enfoques críticos en derechos humanos; en ella ofrecemos asesoría y representación a víctimas de violaciones a derechos humanos. Casi desde el inicio de nuestras actividades en 2013 han acudido personas migrantes y solicitantes de refugio en búsqueda de orientación jurídica. Sin embargo, fue a partir de la suscripción del convenio de colaboración entre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Universidad Autónoma de San Luis Potosí del 4 de noviembre de 2020 que se ha incrementado significativamente la atención a las personas solicitantes de refugio y refugiadas.

Las principales actividades que realizamos en este espacio relacionadas con la asesoría y acompañamiento de la población identificada son: i) la presentación de la solicitud de reconocimiento de la condición de persona refugiada ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR)¹ en conjunto con diversos trámites administrativos y, ii) la representación legal por el reclamo de normas generales, actos u omisiones relacionadas con personas solicitantes de refugio o refugiadas que resulten violatorias de sus derechos humanos. Lo último principalmente a través del juicio de amparo.²

¹ En el caso de San Luis Potosí el trámite se hace a través del Instituto Nacional de Migración, ya que no hay oficina de COMAR en la entidad.

² El juicio de amparo es un medio de control constitucional que permite a las personas en México reclamar actos u omisiones que vulneren sus derechos humanos. Está previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 103 y 107, y en la propia Ley de amparo, reglamentaria de dichos dispositivos constitucionales.

Hemos encontrado que la asesoría, acompañamiento y representación en el juicio de amparo cuando se reclaman violaciones a derechos de personas solicitantes de la condición de refugio implica el estudio continuo del contexto, del marco jurídico internacional y nacional en conjunto con criterios orientadores y jurisprudenciales sobre el tema. En suma, nuestras actividades nos han dado acceso a experiencias que compartiremos en este trabajo con el objeto de visibilizar obstáculos y posibles soluciones en el marco de la postulación judicial. A continuación, desarrollamos algunos argumentos y estrategias que pueden ser de utilidad para quienes postulan casos análogos.

Este documento parte de un breve análisis del derecho al refugio y las hipótesis para su reconocimiento en el bloque de constitucionalidad, así como los principales instrumentos internacionales y nacionales de los cuales es posible extraer las nociones básicas sobre protección internacional de la cual son titulares las personas refugiadas. Enseguida nos adentraremos en las particularidades de la tramitación de urgencia en el marco del juicio de amparo y sus implicaciones a nivel práctico. Finalmente, formularemos algunas propuestas sobre la defensa de derechos humanos de las personas solicitantes de refugio.

I. El derecho al refugio y las hipótesis de su reconocimiento en México

Con motivo de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 en México se reconoció en el ámbito judicial la vigencia del bloque de constitucionalidad.³ Este nuevo elenco de normas y criterios constituye el punto de partida desde el cual se analizan todas las normas y actos que formen parte del orden jurídico nacional. En un primer acercamiento, solo los instrumentos y criterios vinculantes son exigibles y justiciables en el nuevo paradigma constitucional. Sin embargo, también es posible atender a princi-

³ Es frecuente que las voces “Bloque de constitucionalidad” y “Parámetro de regularidad constitucional” se usen de forma indistinta en la práctica judicial, aunque la doctrina se inclina más por el uso de la noción de bloque, por ser más consistente y el Poder Judicial de la Federación prefiere referirse al “parámetro” (dan cuenta de ello los criterios de interpretación registradas con los Núms. 2018732, 2017169 y 2024650, entre otros, frente a la única entrada que consigna la expresión “bloque de constitucionalidad” con el registro 172524 y que se refiere a la materia electoral). Astudillo sugiere que la distinción podría ser la acepción más sustantiva, para bloque, y una más bien procesal, asociada al parámetro. César Astudillo, “El bloque y el parámetro de constitucionalidad en la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, p. 117.

prios, prácticas, declaraciones, proclamas, normas uniformes, directrices y recomendaciones que no sean vinculantes con la finalidad de dotar contenido a los derechos reconocidos por el Estado. En última instancia, estas herramientas permiten ampliar el horizonte interpretativo en la defensa de derechos humanos, ya sea como *soft law*⁴ o como criterios de orientación.

En lo que concierne propiamente al derecho al refugio, consideramos necesario partir de la consideración de que los flujos mixtos de población son un fenómeno constante en la historia humana. No obstante, fue hasta el siglo XX que surgieron los primeros órganos internacionales creados con el objeto de proteger los derechos de las personas desplazadas de manera forzada; esto en el contexto de la crisis del concierto de Europa y las subsecuentes guerras en dicho continente. Así, en primer lugar, podemos encontrar la creación del Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones para los Refugiados Rusos, creado por el Consejo de la Sociedad de Naciones el 27 de junio de 1921. A esta le siguió la Oficina Internacional para los Refugiados (Oficina Nansen) en 1930, el Alto Comisionado para los Refugiados provenientes de Alemania en 1933 y finalmente un Alto Comisionado Único en 1938. Sin embargo, hasta aquí resalta que el mandato de estas oficinas se acotaba a crisis y períodos específicos en los que era imperativo brindar protección a las personas refugiadas. Esto resultaba en grandes obstáculos para su funcionamiento óptimo.

Para el inicio de la Segunda Guerra Mundial no existía una organización internacional con los recursos suficientes para hacer frente a la emergencia que se encontraba en puerta. Sería hasta el final de dicho conflicto que la recién creada Organización de las Naciones Unidas adoptaría el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)⁵ como respuesta a la crisis de desplazamientos forzados en Europa. Adicionalmente, para 1951 la Asamblea General de la ONU abriría a firma la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.⁶ Y es que, sin perjuicio de tomar en cuenta el reconocimiento del derecho al refugio en la Declaración

⁴ La noción de *soft law*, o *weak law*, hacía alusión inicialmente a la ampliación de fuentes de derecho internacional. Mauricio I. del Toro Huerta, “El fenómeno del *soft law* y las nuevas perspectivas del derecho internacional”, pp. 513-514. Aunque la doctrina reciente reconoce esta voz como las normas e instrumentos jurídicos que no son vinculantes en un caso concreto pero que guían u orientan interpretaciones ampliadas y de mayor protección en el campo de los derechos humanos.

⁵ ONU–Asamblea General, Estatuto de la Oficina de las Naciones Unidas para los Refugiados.

⁶ ONU-Asamblea General, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

Americana de los Derechos del Hombre y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es a partir de 1951 que el carácter vinculante de la Convención condujo a considerar este derecho como correlativo a obligaciones estatales determinadas en este mismo instrumento.

Ahora bien, originalmente la Convención de 1951 limitaba el reconocimiento de persona refugiada a quienes hubieran huido de su país con fundados temores de persecución por “(...) motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas (...)”. Por otro lado, esta protección también se reconocía a personas apátridas. Así, estas hipótesis contenidas en la Convención han sido calificadas como una “definición tradicional” de persona refugiada.

Cabe destacar que en dicho instrumento existía una limitante temporal para atender únicamente a personas que hubieran salido de su país de origen con motivo de “(...) los acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 (...)”, refiriéndose a la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, las labores del ACNUR y la continuación de conflictos en la segunda mitad del siglo XX resultaron en la eliminación de esta limitante a través del Protocolo Adicional de 1967.⁷ De esta manera, la Convención de 1951 es el tratado internacional del sistema universal de derechos humanos con mayor relevancia en la temática del derecho al refugio.

Ahora bien, en lo que respecta a la regulación de la materia en el sistema jurídico mexicano, es posible encontrar que hacia la segunda mitad del siglo XX el reconocimiento como persona refugiada se supeditaba a la voluntad del titular de la administración pública. Aunque ya desde principios del siglo XX existían Convenciones de alcance regional sobre asilo⁸ y asilo político como la de La Habana de 1928, Montevideo de 1933 y Caracas de 1954; todas ratificadas por el Estado mexicano.

A pesar de la inexistencia de legislación sobre el tema, las primeras experiencias mexicanas se darían con la recepción masiva de personas originarias

⁷ ONU-Asamblea General, Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados.

⁸ El asilo es la denominación aceptada por la comunidad internacional para el derecho humano que confiere protección internacional a la persona en casos de persecución. En México, la tradición jurídica se ha decantado por denominar a este derecho “refugio”. Por otro lado, el asilo político es una potestad del Estado que tiene que ver con la persecución de personas con perfiles relevantes. Así, en este trabajo utilizaremos el término “refugio” para referirnos al derecho humano que hemos delimitado líneas arriba.

de Rusia en 1917, españolas republicanas entre 1939 y 1942 y, sudamericanas disidentes de las dictaduras militares en las décadas de 1970 y 1980.

Sin embargo, durante estos episodios no existían instituciones permanentes o mecanismos sólidos dedicados al reconocimiento de la condición de persona refugiada en México. Esto cambiaría con la llegada de cerca de 46,000 personas provenientes de Guatemala en la década de 1980. Y es que a pesar de que esta población fue acogida con condiciones migratorias diversas, su llegada evidenció la necesidad de contar con instituciones, normas y mecanismos que habilitaran a las autoridades mexicanas a gestionar la situación de manera eficiente. Por esto, en 1980 se creó la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados; mientras que, para 1982 se establecería la primera representación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en el país. A esto le seguiría la firma y ratificación de la Convención de 1951 y su Protocolo Adicional en el año 2000.

Por otro lado, en el plano interamericano también resalta la firma de la Declaración de Cartagena de 1984⁹ por el Estado mexicano. Esta misma, aunque no vinculante, fue el primer instrumento internacional adoptado por México sobre refugio en la segunda mitad del siglo XX y resulta de especial interés toda vez que recoge una “definición amplia” de personas refugiadas que huyen de su país de origen “(...) porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.¹⁰ Esto sin perjuicio de notar que la Convención Americana de Derechos Humanos¹¹ de 1969 en su artículo 22.7 ya reconocía el derecho a buscar y recibir asilo de conformidad con los tratados internacionales en la materia.

Fue hasta marzo de 2002 que el Gobierno mexicano ya admitía y resolvía solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado a través de los mecanismos previstos en la Ley General de Población de 1974. Sin embargo, el marco jurídico relevante sobre el tema terminaría concretándose a partir de las reformas al artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos

⁹ ONU-Asamblea General, Declaración de Cartagena sobre Refugiados.

¹⁰ Para establecer la hipótesis amplia, la Declaración se inspiró en la Convención de la Organización para la Unión Africana por la que se regulan los problemas específicos de los refugiados en África.

¹¹ Decreto de Promulgación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la ciudad de San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969.

Mexicanos; la expedición de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político en conjunto con su Reglamento y; de la Ley de Migración en el año de 2011. Estos instrumentos y sus normas, específicamente el artículo 13 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, permiten identificar que la legislación mexicana recoge hipótesis de reconocimiento presentes en todos los instrumentos listados hasta ahora; específicamente las de la Convención de 1951 y de la Declaración de Cartagena. Por esto es posible decir que la legislación mexicana en la materia es una de las más amplias en cuanto a las hipótesis de reconocimiento de la condición de refugiado, encontrando: i) la definición tradicional (incorporando al género como motivo de persecución), ii) la definición ampliada y, iii) la hipótesis *in situ* (cuando sobrevienen motivos para reconocer el refugio encontrándose la persona fuera de su territorio de origen).

II. Consideraciones sobre el juicio de amparo en el caso de personas solicitantes de refugio y refugiadas

La protección internacional que confiere el refugio a partir de los instrumentos ya listados implica dos facetas: buscar y recibir refugio. Esto tal y como ya lo ha determinado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹² Si nos centramos en la faceta de buscar refugio, es posible encontrar que los criterios de la Corte se han dirigido a establecer obligaciones estatales concordantes con la legislación y el bloque de constitucionalidad mexicano. Esto desde la consideración de que las personas solicitantes generalmente se encuentran en condiciones de desventaja social y económica. Por esto, las garantías en los procedimientos de solicitud de refugio¹³ desarrolladas por la

¹² DERECHO A BUSCAR Y RECIBIR ASILO. LA CONDICIÓN DE REFUGIADO ES DECLARATIVA Y NO CONSTITUTIVA Y, POR LO TANTO, LAS PERSONAS SOLICITANTES DE REFUGIO REQUIEREN PROTECCIÓN REFORZADA, INCLUSO ANTES DE QUE EL ESTADO LES RECONOZCA SU ESTATUTO.

¹³ a) deben garantizarse al solicitante las facilidades necesarias, incluyendo los servicios de un intérprete competente, así como, en su caso, el acceso a asesoría y representación legal, para someter su solicitud ante las autoridades. En este sentido, el solicitante debe recibir la orientación necesaria en cuanto al procedimiento que ha de seguirse, en un lenguaje y modo que pueda comprender y, en su caso, se le debe dar la oportunidad de ponerse en contacto con un representante de ACNUR; b) la solicitud debe examinarse, con objetividad, en el marco del procedimiento establecido al efecto, por una autoridad competente claramente identificada, lo cual requiere la realización de una entrevista personal; c) las decisiones que se adopten por los órganos competentes deben estar debidamente

Corte Interamericana y retomadas¹⁴ por la Suprema Corte tienen por objeto asegurar la permanencia digna de la persona en territorio nacional hasta en tanto se resuelva su solicitud por la COMAR.

Sin embargo, la materialización de estas garantías se ha venido complicando en los últimos años. Entre las principales causas nos es posible identificar: i) el alto volumen de personas migrantes irregulares en México; ii) la crisis del sistema de refugio en el país; y iii) el endurecimiento de la política migratoria. Esto ha resultado en que durante el trámite de los procedimientos de refugio sustanciados por la COMAR se observan constantemente vicios tanto de forma como de fondo en diversas de sus etapas. Por ejemplo, en la forma lo más común es encontrar la superación de plazos legalmente establecidos para que las autoridades desahoguen y resuelvan el procedimiento. En el fondo, los vicios tienen que ver con análisis deficientes: i) al momento de evaluar la interposición de solicitudes extemporáneas y, ii) al momento de evaluar el reconocimiento de la condición de persona refugiada.

Ahora bien, desde la Clínica de Litigio Estratégico y Derechos Humanos de la Maestría en Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, tomando como rango temporal desde diciembre de 2021 a inicios del año 2024 hemos acompañado en amparo indirecto cerca de 61 casos de personas migrantes en situación de desventaja social. De estos, 36 se han centrado en la solicitud de reconocimiento de la condición de persona refugiada, en concreto:

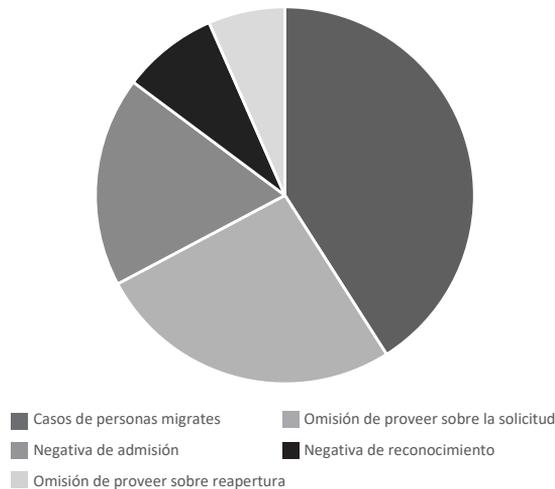
- 16 sobre la omisión proveer sobre el reconocimiento de la condición de persona refugiada.
- 11 en contra de la negativa de admisión a trámite de la solicitud de reconocimiento de la condición de persona refugiada.

fundamentadas en forma expresa; d) con la finalidad de proteger los derechos de los solicitantes que puedan estar en riesgo, el procedimiento de asilo debe respetar en todas sus etapas la protección de los datos del solicitante y de la solicitud y el principio de confidencialidad; e) si no se reconoce al solicitante la condición de refugiado, se le debe brindar la información sobre como recurrir y concedérsele un plazo razonable para ello, según el sistema vigente, a fin de que se reconsidere formalmente la decisión adoptada; y f) el recurso de revisión o apelación debe tener efectos suspensivos y debe permitirse al solicitante que permanezca en el país hasta que la autoridad competente adopte la decisión del caso, e inclusive mientras esté pendiente el medio de impugnación, a menos que se demuestre que la solicitud es manifiestamente infundada.

¹⁴ Corte IDH, *Caso Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia*, párr. 159.

- 5 en contra de la negativa de reconocimiento de la condición de persona refugiada.
- 4 sobre la omisión de proveer sobre solicitud de reapertura del procedimiento de reconocimiento de la condición de persona refugiada.

Esto puede representarse en el siguiente esquema:



Así, entrando en la materia central de este trabajo continuaremos por desarrollar consideraciones sobre algunos de los argumentos utilizados generalmente en la postulación de los casos identificados. Específicamente aquellos que se relacionan con la tramitación urgente del juicio de amparo.

II.1. El supuesto de tramitación urgente en casos relacionados con la solicitud de reconocimiento de la condición de persona refugiada

En la actualidad la Ley de Amparo prevé una serie de mecanismos de protección y reglas procesales diferenciadas a lo largo de su articulado para casos de tramitación urgente. El punto de partida de esto es el artículo 15, mismo que en su primer párrafo establece:

Artículo 15. Cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro,

extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, y el agraviado se encuentre imposibilitado para promover el amparo, podrá hacerlo cualquiera otra persona en su nombre, aunque sea menor de edad.

(...)

Entonces, nuestra primera propuesta en la postulación de casos relativos al procedimiento de solicitud de refugio es que siempre se actualiza el procedimiento de tramitación de urgencia. Esto debido a que el resultado de dicha solicitud implica peligros de privación de la vida, ataques a la libertad fuera de procedimiento, incomunicación y deportación de la persona interesada. La descripción de estas realidades encuentra sustento en instrumentos como el *Pacto Mundial sobre los Refugiados*, en donde los Estados integrantes de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas consideraron como antecedente relevante para su elaboración que:

1. La difícil situación de los refugiados es una preocupación común de la humanidad. El alcance, la escala y la complejidad de las situaciones de refugiados han aumentado y los refugiados necesitan protección, asistencia y soluciones. Millones de refugiados viven en situaciones prolongadas, a menudo en países de renta baja y media que afrontan sus propios problemas económicos y de desarrollo, y la duración media de la estancia es cada vez mayor. A pesar de la enorme generosidad demostrada por los países de acogida y los donantes y de la cuantía sin precedentes de los fondos destinados a la asistencia humanitaria, la brecha entre las necesidades y esos fondos también se ha ampliado. Es urgente repartir más equitativamente la carga y la responsabilidad de acoger y dar apoyo a los refugiados del mundo, teniendo en cuenta las contribuciones hechas y las diferentes capacidades y recursos de los distintos Estados. No se debe dejar atrás a los refugiados ni a las comunidades de acogida.¹⁵

¹⁵ ONU-Asamblea General, Pacto Mundial sobre los Refugiados-Cuadernillo. Nota introductoria de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, p. 1.

En el plano nacional, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha considerado el contexto de las personas solicitantes de refugio con motivo de la resolución del Amparo en Revisión 114/2020:

48. Como correlativos a tales obligaciones, ciertos derechos se reconocen de manera particular a las personas solicitantes de asilo dada su situación de vulnerabilidad especial. Los solicitantes de asilo no deben quedar en una condición desprovista de derechos mientras esperan la resolución de sus solicitudes, entre ellos, el derecho a la salud, ya que estas malas condiciones podrían reforzar los prejuicios, los estereotipos y la hostilidad hacia ellos. En este sentido, se les debe otorgar los medios o las oportunidades de subsistencia para hacer efectivo el reconocimiento de sus derechos fundamentales. Asimismo, el procedimiento para determinar la elegibilidad para la condición de refugiado/a no debe ser lento y los Estados deben asegurarse de que los solicitantes tengan acceso a asistencia legal suficiente.¹⁶

De manera aún más puntual, el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ha considerado que los peligros delimitados líneas arriba existen, por ejemplo, en las negativas de reconocimiento de la condición de refugio. Esto a través del siguiente criterio; mismo que a la letra establece:

SOLICITANTES DE RECONOCIMIENTO DE LA CALIDAD DE REFUGIADO. LA AFECTACIÓN EXTRAORDINARIA A SUS DERECHOS HUMANOS PERMITE MITIGAR EL RIGOR DEL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD QUE RIGE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO Y CONSIDERARLO PROCEDENTE EN CONTRA DE LA NEGATIVA A RECONOCER TAL CALIDAD. Si bien en contra de la resolución de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados que niega la calidad de refugiado existe la posibilidad de impugnar tal negativa a través del juicio contencioso administrativo, puede también ser procedente el juicio de amparo indirecto. Esto, pues al tratarse de solicitantes de refugio, de entrada están de por medio situaciones que

¹⁶ Amparo en revisión 114/2020, *Semanario Judicial de la Federación*, Primera Sala, Sentencia de 22 de septiembre de 2021, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, párr. 48.

ponen en peligro la vida o libertad de las personas o su permanencia en el país; riesgos éstos que, por un lado, activan las reglas procesales diferenciadas que establece la Ley de Amparo para casos de urgencia o los referidos como actos que afectan de modo extremo y/o extraordinario los derechos humanos de las personas; diferenciación procesal que, a su vez, atiende al deber de adaptar, tomar medidas y remover obstáculos para una efectiva y oportuna protección judicial. En esa lógica, debe considerarse también que, aun cuando no esté previsto expresamente en la legislación de amparo para estos casos una excepción al principio de definitividad que rige su procedencia, consistente en agotar necesaria y previamente los recursos ordinarios, la situación de vulnerabilidad en que se encuentran quienes piden refugio conduce a que debe realizarse una interpretación y aplicación de las normas de procedencia del juicio de amparo indirecto que favorezca la más efectiva y oportuna protección judicial de sus derechos, de modo que el rigor de tal principio de definitividad debe mitigarse para favorecer la procedencia del juicio si ante el caso particular de que conoce el juzgador concurren circunstancias específicas que suponen un riesgo o una afectación significativa de sus derechos humanos, como pudieran ser a la integridad personal, la salud, la educación, la dignidad o el interés superior de los derechos de la infancia, entre otros, a fin de maximizar el derecho a la tutela judicial efectiva y permitir la más efectiva protección de los derechos humanos.¹⁷

Y es que, si bien el criterio alude específicamente a la resolución del procedimiento administrativo en sentido negativo; como ya hemos señalado, consideramos que los peligros listados se actualizan en la violación de cualquiera de las garantías en el procedimiento. Esto tiene que ver con la trascendencia del respeto de las garantías del procedimiento en la condición migratoria y jurídica de la persona mientras dicho procedimiento se resuelve, en definitiva. Aquí se vuelve imperativo tomar en cuenta las condiciones generales de las personas migrantes irregulares que solicitan refugio en México. Lo anterior debido a que: i) por un lado, es común la falta de documentos de identidad,

¹⁷ Tesis aislada I.6o. A.15 A (10a.), 2021931, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 77, t. VI, p. 6249, agosto de 2020.

registro y viaje que permitan el acceso a derechos y servicios y, ii) por otro, es común que las personas ya se encuentren en condiciones de desventaja económica y social que les haga objeto de violaciones a sus derechos humanos.

Entonces, la tramitación de urgencia implicará excepciones absolutas en la satisfacción de requisitos formales y relativas en aquellos vinculados a los requisitos de procedencia de la demanda y a algunos de los “principios” tradicionales del juicio de amparo. Las excepciones absolutas son: i) a los plazos generales de presentación de la demanda, ii) a la presentación de copias de traslado la parte quejosa y, iii) a la imposición de multas. Las excepciones relativas tienen que ver con los requisitos de procedencia de la demanda y con los principios de: i) definitividad, ii) instancia de parte agraviada y iii) estricto derecho.

Comenzando con las excepciones absolutas, es necesario advertir que estas se desprenden directamente de las disposiciones en las cuales se encuentran; por lo que no se requiere de un ejercicio interpretativo complejo para considerar su actualización en casos de tramitación de urgencia. La primera excepción que queremos listar es la relativa a los plazos generales para promover la demanda, siendo suficiente atender al texto del artículo 17, fracción IV de la Ley de Amparo:

Artículo 17. El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo:

(...)

IV. Cuando el acto reclamado implique peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, en que podrá presentarse en cualquier tiempo.

Ahora bien, la excepción a la presentación de las copias necesarias para dar trámite al juicio se encuentra en el artículo 110, párrafo segundo de la multicitada Ley de Amparo.

Artículo 110. (...)

El órgano jurisdiccional de amparo, de oficio, mandará expedir las copias cuando el amparo se promueva por comparecencia, por vía telegráfica o por medios electrónicos, lo mismo que en asuntos del orden penal, laboral tratándose de los trabajadores, cuando se puedan afectar intereses de menores o incapaces, así como los derechos agrarios de los núcleos de población comunal o ejidal o de los ejidatarios o comuneros, así como cuando se trate de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio.

Por último, la excepción a la imposición de multas a la parte quejosa con motivo de faltas en el trámite del juicio de amparo se encuentra en el artículo 239 de la Ley de la materia:

Artículo 239. No se aplicarán las multas establecidas en esta Ley cuando el quejoso impugne actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales.

Ahora bien, la primera excepción absoluta a los requisitos formales de procedencia de la demanda se desprende del artículo 109 de la Ley de Amparo:

Artículo 109. Cuando se promueva el amparo en los términos del artículo 15 de esta Ley, bastará para que se dé trámite a la demanda, que se exprese:

- I. El acto reclamado;
- II. La autoridad que lo hubiere ordenado, si fuere posible;
- III. La autoridad que ejecute o trate de ejecutar el acto; y
- IV. En su caso, el lugar en que se encuentre el quejoso.

En estos supuestos, la demanda podrá formularse por escrito, por comparecencia o por medios electrónicos. En este último caso no se requerirá de firma electrónica.

Aquí cabe destacar que el desarrollo de estos requisitos o de aquellos contenidos en el artículo 108¹⁸ del mismo ordenamiento es opcional. Para llegar a esta consideración es suficiente interpretar literalmente esta disposición en el sentido de que “basta” el desarrollo de los requisitos mínimos en cuestión; esto es, no se condiciona a desarrollar solo estos. Sin embargo, es necesario advertir que cuando el amparo se promueva en contra de violaciones en el procedimiento de solicitud de refugio, es recomendable desarrollar a completitud los requisitos contenidos en ya listado artículo 108. Lo anterior debido a que: i) cuando se litigan casos como los señalados si se cuenta con información sobre las personas quejas, ii) también se cuenta con información sobre el procedimiento y las autoridades responsables y, iii) una argumentación en los conceptos de violación permitirá exponer el problema jurídico a dirimir por la persona juzgadora; entre otros beneficios.

Por otro lado, la excepción al principio de definitividad que suele regir al juicio de amparo tiene que ver con la posibilidad de acudir directamente a este sin agotar medios de defensa previos. Por ejemplo, es generalmente aceptado que en contra de actos y resoluciones relacionadas con el procedimiento administrativo la solicitud de reconocimiento de la condición de persona refugiada, *prima facie*, proceden ciertos procesos administrativos que resulta necesario agotar para acudir al juicio de garantías. Sin embargo, aquí vuelven a ser relevantes los peligros que se han identificado en casos relacionados con las personas solicitantes de refugio. Esto, con fundamento en el artículo 15 de

¹⁸ Artículo 108. La demanda de amparo indirecto deberá formularse por escrito o por medios electrónicos en los casos que la ley lo autorice, en la que se expresará: I. El nombre y domicilio del quejoso y del que promueve en su nombre, quien deberá acreditar su representación; II. El nombre y domicilio del tercero interesado, y si no los conoce, manifestarlo así bajo protesta de decir verdad; III. La autoridad o autoridades responsables. En caso de que se impugnen normas generales, el quejoso deberá señalar a los titulares de los órganos de Estado a los que la ley encomiende su promulgación. En el caso de las autoridades que hubieren intervenido en el refrendo del decreto promulgatorio de la ley o en su publicación, el quejoso deberá señalarlas con el carácter de autoridades responsables, únicamente cuando impugne sus actos por vicios propios; IV. La norma general, acto u omisión que de cada autoridad se reclame; V. Bajo protesta de decir verdad, los hechos o abstenciones que constituyan los antecedentes del acto reclamado o que sirvan de fundamento a los conceptos de violación; VI. Los preceptos que, conforme al artículo 1o de esta Ley, contengan los derechos humanos y las garantías cuya violación se reclame; VII. Si el amparo se promueve con fundamento en la fracción II del artículo 1° de esta Ley, deberá precisarse la facultad reservada a los estados u otorgada al Distrito Federal que haya sido invadida por la autoridad federal; si el amparo se promueve con apoyo en la fracción III de dicho artículo, se señalará el precepto de la Constitución General de la República que contenga la facultad de la autoridad federal que haya sido vulnerada o restringida y VIII. Los conceptos de violación.

la Ley de la materia, conlleva a considerar la actualización de la excepción que aquí se detalla; concordante además con el criterio del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito invocado líneas arriba. Por esto, en contra de violaciones en el procedimiento analizado, procede el juicio de amparo sin agotar otros medios de defensa.

Otra excepción relativa también supone una al principio de instancia de parte agraviada. En este sentido, el principio en cuestión tiene que ver con la presentación de la demanda de amparo por quién se encuentra activamente legitimado para ello. La forma en la que esto es analizado por la persona juzgadora se relaciona con la suscripción y firma de la demanda de amparo por quién resulte quejoso. Sin embargo, el mismo artículo 15 de la Ley de Amparo también permite una representación transitoria de quién se encuentre bajo los peligros que hemos venido listando. Entonces, la demanda inicial podrá promoverse por cualquiera e incluso ser objeto de la suspensión de oficio y de plano (en caso de que proceda) para posteriormente ser ratificada por la persona quejosa. Esto siempre que, al momento de interposición de la demanda, sea materialmente imposible que este imprima su firma en el escrito correspondiente.

Por último, es posible encontrar la excepción relativa al principio de estricto derecho; el cual en amparo implica que la persona juzgadora solo puede resolver el fondo del asunto de conformidad con las cuestiones que las partes expongan en los momentos procesales oportunos. La única excepción a este principio es la actualización de la suplencia de la queja deficiente que habilita a la persona juzgadora para estudiar, agregar y suplir cuestiones diferentes a las expuestas por la parte directamente afectada tanto en los agravios como en los conceptos de violación cuando lo anterior resulte en un fallo que otorgue una mayor protección a la parte quejosa. Dicha suplencia tiene su raíz en el principio y derecho de igualdad y no discriminación, presente de manera transversal en el sistema jurídico mexicano. Entonces, de acuerdo con el contexto que hemos desarrollado líneas arriba y la situación de vulnerabilidad en la cual se encuentran las personas solicitantes de refugio, también es posible considerar la actualización de la suplencia de la queja. Esto a partir de que la Ley de Amparo vigente establece en su artículo 79, fracción VII, lo siguiente:

Artículo 79. La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

(...)

VII. En cualquier materia, en favor de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para su defensa en el juicio.

(...)

III. Conclusiones

Una vez expuestos los argumentos respecto de la tramitación de urgencia del juicio de amparo en casos de personas solicitantes de refugio, queremos destacar algunos puntos a manera de conclusión. Por un lado, México tiene un marco jurídico actualizado sobre los estándares de protección aplicables a personas solicitantes de refugio. Adicionalmente, el bloque de constitucionalidad posibilita una interpretación amplia de los derechos de las mismas. Sin embargo, situaciones fácticas que tienen que ver con la gestión del sistema de refugio derivan en violaciones generalizadas en su tramitación. Esto es especialmente problemático pues el procedimiento es la única vía para personas desplazadas en condiciones de desventaja y vulnerabilidad para regularizar su condición migratoria y asegurar su permanencia lejos de peligro. En suma, todo esto lleva a señalar que el derecho al refugio encuentra fallas sistemáticas en su garantía primaria.

Coincidimos con Piza Escalante y Cisneros Sánchez en que la valoración y el análisis del derecho al refugio escapa a la comprensión puramente jurídica en tanto que en su operación intervienen cuestiones económicas, sociales, culturales y sobre todo políticas.¹⁹ Para dichos autores, en una reflexión temprana sobre el tema, había que precisar que el derecho al asilo y al refugio constituía de hecho un problema de derechos humanos, más que de puro derecho internacional público o de relaciones entre Estados nacionales.²⁰

Por otro lado, el juicio de amparo es un medio de control de constitucionalidad accesible también como garantía secundaria del derecho al refugio; esto es, para reclamar su materialización. Dicho juicio es un proceso jurídico extremadamente técnico y, de acuerdo con su concepción formal resultaría difícil la defensa de derechos de personas como aquellas que son solicitantes

¹⁹ Rodolfo E. Piza Escalante y Máximo Cisneros Sánchez, “Algunas ideas sobre la incorporación del derecho de asilo y de refugio al sistema interamericano de derechos humanos”, p. 103.

²⁰ *Ibid.*, p. 104.

de refugio. Esto debido, entre otras cosas, a su situación de desventaja social y económica a la cual las anteriores se enfrentan. Sin embargo, la tramitación de urgencia prevista para dicho proceso deriva en mecanismos encaminados a mitigar rigores procesales para privilegiar la resolución sustancia de los problemas jurídicos que se postulan en esta vía. Esto implica la existencia de excepciones tanto absolutas como relativas a requisitos y principios en el trámite del juicio. Por esto, accionar esta tramitación de urgencia implica la posibilidad de defender efectivamente los derechos de las personas solicitantes de refugio en territorio mexicano.

En nuestra experiencia identificamos que en México hay un buen estándar normativo que abarca la protección del derecho al refugio de conformidad con los instrumentos jurídicos regionales, pero el problema es su funcionamiento por un lado, de parte de las autoridades administrativas involucradas, como la COMAR y el INM, las cuales niegan u obstaculizan la tramitación administrativa de las personas solicitantes, pero, además, encontramos también que en el Poder Judicial de la Federación, cuando jueces de distrito o Tribunales Colegiados conocen de asuntos que se ventilan en sede judicial, los criterios son erráticos, a veces favorables pero limitados o en ocasiones abiertamente restrictivos de los derechos de las personas solicitantes y refugiadas. Como tres hipótesis para futuras investigaciones podríamos aventurar que: 1) los criterios varían en cada circuito judicial, a veces incluso en cada juzgado o tribunal; 2) pero que también son relevantes las determinaciones de la política migratoria en el sentido de las resoluciones; y finalmente, 3) La falta de especialización en la materia produce tratamientos a veces demasiado formalistas que dan cauce a las demandas como si fueran de derecho común. No obstante, hemos de destacar las resoluciones ejemplares que a veces encontramos y que hacen uso del bloque de constitucionalidad y de las posibilidades que permite la perspectiva de derechos humanos en la aplicación de principios novedosos.

Fuentes de consulta

- Astudillo, César. “El bloque y el parámetro de constitucionalidad en la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”. *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado constitucional*. Miguel Carbonell, et al., t. IV, Vol. 1, México, IJ-UNAM, pp. 117-168.
- Del Toro Huerta, Mauricio Iván. “El fenómeno del *soft law* y las nuevas perspectivas del derecho internacional”. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. VI, 2006, México, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 513-549.
- Piza Escalante, Rodolfo E. y Máximo Cisneros Sánchez. “Algunas ideas sobre la incorporación del derecho de asilo y de refugio al sistema interamericano de derechos humanos”. *Asilo y protección internacional de refugiados en América Latina*, México, IJ-UNAM, 1982, pp.103-112.

Legislación:

- Amparo en Revisión 114/2020. *Semanario Judicial de la Federación*. Primera Sala. Sentencia de 22 de septiembre de 2021. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=269558>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 05 de febrero de 1917 en el *Diario Oficial de la federación*; última reforma publicada el 22 de marzo de 2024.
- Corte IDH. *Caso Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C, No. 272. párr. 159.
- Decreto de Promulgación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en la ciudad de San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, publicada el 07 de mayo de 1981 en el *Diario Oficial de la Federación*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4645612&fecha=07/05/1981#gsc.tab=0
- DERECHO A BUSCAR Y RECIBIR ASILO. LA CONDICIÓN DE REFUGIADO ES DECLARATIVA Y NO CONSTITUTIVA Y, POR LO TANTO, LAS PERSONAS SOLICITANTES DE REFUGIO REQUIEREN PROTECCIÓN REFORZADA, INCLUSO ANTES DE QUE EL ESTADO LES RECONOZCA SU ESTATUTO. Tesis 1a./J. 78/2022 (11a.), 2024782, *Semanario Judicial de la Federación*, Primera Sala, Undécima Época, Constitucional, Administrativa.
- Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 Y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 2 de abril de 2013 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 05 de junio de 2021.
- Ley General de Población, publicada el 7 de enero de 1974 en el *Diario Oficial de la Federación*; última reforma publicada el 12 de junio de 2018.
- Ley de Migración publicada el 25 de mayo de 2011 en el *Diario Oficial de la federación*; última reforma publicada el 26 de marzo de 2024.
- Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, publicada el 27 de

enero de 2011 en el *Diario Oficial de la federación*; última reforma publicada el 18 de febrero de 2022.

ONU-Asamblea General. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Adoptada por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y Apátridas convocada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 28 de julio de 1951, Entrada en vigor el 22 de abril de 1954, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en México el 25 de agosto del 2000. <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>

ONU-Asamblea General. Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Adoptada por el Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios, celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984. <https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>

ONU-Asamblea General. Estatuto de la Oficina de las Naciones Unidas para los Refugiados. Doc. ONU A/RES/428(V). 14 de diciembre de 1950. <https://www.acnur.org/5b07680a4.pdf>

ONU-Asamblea General. Pacto Mundial sobre los Refugiados-Cuadernillo. Nota introductoria de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Nueva York, 2018. <https://www.acnur.org/media/pacto-mundial-sobre-los-refugiados-cuadernillo-nota-introductoria-de-la-oficina-del-alto>

ONU Asamblea General. Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. Adoptado en Nueva York el 31 de enero de 1967, Entrada en vigor el 4 de octubre de 1967, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* en México el 25 de agosto del 2000. <https://www.acnur.org/5b076dcd4.pdf>

SOLICITANTES DE RECONOCIMIENTO DE LA CALIDAD DE REFUGIADO. LA AFECTACIÓN EXTRAORDINARIA A SUS DERECHOS HUMANOS PERMITE MITIGAR EL RIGOR DEL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD QUE RIGE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO Y CONSIDERARLO PROCEDENTE EN CONTRA DE LA NEGATIVA A RECONOCER TAL CALIDAD. Tesis Aislada I.6o. A.15 A (10a.), 2021931, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Tribunales Colegiados de Circuito, Décima Época, Libro 77, t. VI, p. 6249, agosto de 2020.