



SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN  
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACION

## Coordinación de Regulación Migratoria.

Circular No. CRM / 016 / 2007

México D.F., a 03 de julio de 2007

**Asunto.-** Protección complementaria

**CC. Delegados Regionales,  
Subdelegados Regionales,  
Delegados Locales, Directores,  
Subdirectores y Jefes de Departamento  
del Instituto Nacional de Migración.**

Presentes.

Con fundamento en los artículos 11, 14, 16 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 17 y 27, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1º, 3º fracción VI, 7º fracciones I y IV, 42 fracción III de la Ley General de Población; 162 del Reglamento de la Ley General de Población; 55, 56, 57 fracciones I, II y III y 63, fracciones IV y VI del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación; previo acuerdo con la Comisionada, y

### CONSIDERANDO

- I. Que el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que dicho ordenamiento, las leyes del Congreso de la Unión y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la **Ley Suprema** de toda la Unión.
- II. Que el artículo 1º de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (Convención de 1951) define al **refugiado** como aquella persona que "debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él".
- III. Que la conclusión tercera de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, señaló que se hacía necesario **extender el concepto de refugiado**, de forma que además de los elementos de la Convención de 1951, se considerará como refugiados a "las personas que han huido de sus países por que 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."
- IV. Que el artículo 42 fracción VI de la Ley General de Población adopta la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984.



Coordinación de Regulación Migratoria.

Oficio No. CRM / 016 / 2007

- 2 de 6 -

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN  
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

Asimismo, en virtud de que México es Parte de la Convención de 1951, la definición contenida en la misma forma parte del orden jurídico vigente.

- V. Que la Conclusión No. 103 (2005) del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), sobre protección internacional, en particular mediante formas complementarias de protección, reafirma que la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 son la **base del régimen internacional de protección a los refugiados** y subraya el valor de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, que reconoce ciertas necesidades de protección internacional no contempladas en la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967.
- VI. Que la Conclusión No. 103 del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2005) insta a México a interpretar los criterios para el reconocimiento de la condición de refugiado de modo que todas las personas que cumplan con dichos criterios sean plenamente reconocidas y protegidas en virtud de los instrumentos relevantes. Por otro lado, la Conclusión No. 103 **recomienda el uso de formas complementarias de protección para particulares necesitados de protección internacional que no reúnan las condiciones para ser reconocidos como refugiados** en virtud de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, o de otros instrumentos regionales tales como la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984.
- VII. Que la Conclusión No. 103 del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2005), reconoce que los Estados podrán optar por autorizar una estancia prolongada por razones humanitarias o prácticas, pero que esos casos deben distinguirse claramente de aquellos en que existen necesidades de protección internacional.
- VIII. Que la Conclusión No. 103 del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2005) afirma que las medidas destinadas a ofrecer protección complementaria deben aplicarse de manera que fortalezca, y no menoscabe, el régimen internacional de protección a los refugiados.
- IX. Que la Conclusión No. 103 del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2005) señala que la **protección temporal**, como respuesta provisional concreta a situaciones de afluencia en gran escala para ofrecer protección de emergencia inmediata contra la devolución, debe distinguirse claramente de otras formas de protección internacional.
- X. Que la Conclusión No. 103 del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2005) afirma que las obligaciones en virtud



Coordinación de Regulación Migratoria.

Oficio No. CRM / 016 / 2007

- 3 de 6 -

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN  
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACION

de tratados internacionales pertinentes, que prohíben la devolución, cuando sean aplicables, constituyen importantes instrumentos de protección para personas que no cumplen con la definición de refugiado y pide que los **Estados respeten el principio de no devolución.**

- XI. Que el numeral 8 del artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dispone que **en ningún caso, sin restringir el supuesto a la figura del refugiado**, un extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas. Esta norma se vincula con el derecho a la vida consagrado en el artículo 4º de la misma Convención, y el derecho de integridad personal y prohibición de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes establecido en el artículo 5º de la Convención multimencionada.
- XII. Que el artículo 3º de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 1984; los artículos 6º y 7º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; y el artículo 37(a) de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, son **instrumentos** ratificados por México que **prohíben la devolución** de extranjeros cuando hay necesidades de protección internacional.
- XIII. Que la Conclusión No. 103 del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2005) alienta a los Estados a que, al conceder formas complementarias de protección, les ofrezcan el mayor grado de estabilidad y certeza, garantizando los derechos humanos y las libertades fundamentales de esas personas sin discriminación, teniendo en cuenta los instrumentos internacionales pertinentes y teniendo debidamente presentes los intereses superiores del niño y los principios de la unidad familiar.
- XIV. Que la Conclusión No. 103 del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2005) recomienda que cuando proceda considerar la posibilidad de poner fin a las formas complementarias de protección, los Estados adopten criterios que sean objetivos y enunciados clara y públicamente, y que la doctrina y las normas de procedimiento desarrolladas en relación con las cláusulas de cesación del artículo 1 C de la Convención de 1951 pueden ofrecer una orientación útil a este respecto.
- XV. Que la Conclusión No. 103 del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2005) señala que los Estados pueden consultar con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, tomando en cuenta su experiencia y mandato particulares, cuando consideren la posibilidad de conceder o suspender una forma complementaria de protección.



Coordinación de Regulación Migratoria.

Oficio No. CRM / 016 / 2007

- 4 de 6 -

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN  
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

- XVI.** Que la Conclusión No. 103 del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2005) sugiere que se establezca un procedimiento amplio ante una **autoridad central de expertos** que adopte una sola decisión que permita la determinación de la condición de refugiado, seguida de otras necesidades en protección, como forma de evaluar todas las necesidades de protección internacional sin menoscabar la protección de refugiados, reconociendo al mismo tiempo la necesidad de un criterio flexible respecto de los procedimientos aplicables, siempre que el procedimiento sea equitativo y eficiente.
- XVII.** Que el artículo 35 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados señala en su numeral 1 que los Estados contratantes se comprometen a cooperar en el ejercicio de sus funciones con la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
- XVIII.** Que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, considerando la situación especial imperante en ciertos países, emite diversas directrices por medio de las cuales recomienda a los Estados contratantes que se abstengan de retornar a los extranjeros que provienen de dichos países, aunque hayan solicitado la condición y aunque no se les haya reconocido la condición de refugiados.
- XIX.** Que el artículo 162 del Reglamento de la Ley General de Población señala que la Secretaría de Gobernación está facultada para establecer modalidades, distintas a las previstas en el numeral 163 del mismo ordenamiento, en que se clasificarán las actividades que pretenda desarrollar el extranjero que se interne a México como no inmigrante visitante.
- XX.** Que actualmente no existen en nuestro país mecanismos adecuados para autorizar la residencia en México a extranjeros que no cumplen con la definición de refugiado de la Convención de 1951, su Protocolo de 1967 o con la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, pero que requieren de protección internacional,

Se

**ACUERDA**

- 1. Otorgamiento de protección complementaria.** La autoridad migratoria podrá autorizar la legal estancia de los extranjeros que se ubiquen en cualquiera de los siguientes supuestos:

Cuando las autoridades competentes no han reconocido:





Coordinación de Regulación Migratoria.

Oficio No. CRM / 016 / 2007

- 5 de 6 -

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN  
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACION

- (a) la condición de refugiado de un solicitante; o
- (b) la condición de asilado de un solicitante,

Pero que no obstante:

- I. Exista una directriz del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) en el sentido de no devolver a dicho extranjero a su país de nacionalidad o de residencia habitual, o
- II. El extranjero disfrute de los derechos contenidos en otras normas nacionales o internacionales que prohíban la devolución del solicitante, incluyendo, *inter alia*, el artículo 3 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 1984; los artículos 4, 5 y 22(8) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos del 1969; los artículos 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; y el artículo 37(a) de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989.

**2. Procedimiento.**

- a) En ningún caso se aplicarán las disposiciones de esta circular si el extranjero no ha tenido la oportunidad de solicitar reconocimiento de la condición de refugiado o asilado. En los casos en que el extranjero ha solicitado el reconocimiento de la condición de refugiado o asilado, no se aplicarán las disposiciones de esta circular hasta que las autoridades competentes no hayan reconocido la condición de refugiado o asilado.
- b) El Instituto Nacional de Migración documentará a aquellos extranjeros recomendados por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados como ubicados en los supuestos señalados en el numeral 1 de esta Circular.

**3. Documentación y derecho a trabajar.**

- a) Al extranjero que le sea reconocido el derecho de protección complementaria, se documentará como No Inmigrante, Visitante, bajo la modalidad de circular CRM/016/07, o con la característica migratoria que mejor le beneficie.
- b) En actividad autorizada se escribirá la siguiente leyenda: "Permiso para dedicarse al ejercicio de cualquier actividad".
- c) La vigencia se autorizará hasta por un año y se concederán cuatro prórrogas por igual temporalidad en tanto la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados no señale que el extranjero ha dejado de satisfacer los supuestos del numeral 1 de esta Circular. Al término de dicho periodo o antes si otras disposiciones



**Coordinación de Regulación Migratoria.**

**Oficio No. CRM / 016 / 2007**

- 6 de 6 -

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN  
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACION

legales aplican, el extranjero podrá solicitar su cambio de característica migratoria o naturalización.

- d) La autoridad migratoria deberá conceder entradas y salidas múltiples.
- e) Para prorrogar no se exigirá documentación adicional. El trámite de prórroga deberá resolverse en menos de diez días naturales.

**4. Garantía de la no devolución.**

Los extranjeros que califican para protección complementaria gozarán del principio de no devolución a su país de origen o residencia habitual. La protección complementaria no desaparecerá hasta que se haya tomado una decisión de cesación de acuerdo con el procedimiento señalado en el numeral 3, c) de esta Circular.

**5. Costos administrativos.**

Si el Instituto determina que un extranjero que califica para protección complementaria es vulnerable y/o carece de recursos económicos suficientes, tal persona deberá ser exenta del pago de derechos por servicios migratorios de conformidad con la legislación aplicable. Para todos los extranjeros que califican para protección complementaria, se procurará reducir en todo lo posible los gastos de los trámites.

Sin otro particular por el momento, les reitero las seguridades de mi consideración distinguida.

**Atentamente,  
El Coordinador**

**Tonatihu García Castillo**

C.c.p. Antonio Díaz Lara.- Coordinador de Delegaciones.- Para su conocimiento.- Presente.  
Vicente Montesinos Pérez.- Encargado de la Coordinación de Control y Verificación Migratoria, INM.- Para los efectos legales a que haya lugar.- Presente  
Rolando García Alonso.- Coordinador de Relaciones Internacionales e Interinstitucionales, INM.- Para su conocimiento.- Presente  
Odilisa Gutiérrez Mendoza.- Coordinadora Jurídica del INM.- Para su conocimiento.- Presente  
Katya Somohano Silva.- Comisionada de la Comisión Mexicana de ayuda a Refugiados.- Para su conocimiento.- Presente.  
Marion Hoffman.- Representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en México.- Para su conocimiento.- Presente.  
Mauricio Farah Gebara.- Quinto Visitador de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.- Para su conocimiento.- Presente  
Fabienne Venet Reblife.- Directora de Sin Fronteras.- Para su Conocimiento.- Presente.