



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

RECOMENDACIÓN No. 35 / 2017

SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y LEGALIDAD, LIBERTAD PERSONAL, ASI COMO AL PRINCIPIO DEL INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ EN AGRAVIO DE UN GRUPO DE PERSONAS EN CONTEXTO DE MIGRACIÓN QUE SOLICITARON EL RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.

Ciudad de México, a 31 de Agosto de 2017

**LIC. ANEL SÁNCHEZ JOHNSON
COORDINADORA GENERAL DE LA COMISIÓN
MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS.**

**LIC. ARDELIO VARGAS FOSADO.
COMISIONADO DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN.**

Distinguida Coordinadora General y distinguido Comisionado:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero; 102, apartado B, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, primer párrafo, 6º, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 24, fracciones II y IV, 42, 44, 46 y 51, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 128, 129, 130, 131, 132, 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente de queja CNDH/5/2016/2752/Q y sus acumulados 1. CNDH/5/2015/5759/Q, 2. CNDH/5/2015/6402/Q, 3. CNDH/5/2016/2753/Q y 4. CNDH/5/2016/2791/Q, relacionado con el caso de V1 y otros.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales se divulguen se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4º, párrafo segundo, de

la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 147 de su Reglamento Interno, y 68, fracción VI, y 116, párrafos uno y dos, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Los datos se pondrán en conocimiento de la autoridad recomendada a través de un listado adjunto, en que se describe el significado de las claves utilizadas, con el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

I. HECHOS.

3. El 17 de marzo de 2015, V1 solicitó para ella y para V2, V3 y V4 el reconocimiento de la condición de refugiados ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR). El 27 de abril dicha autoridad resolvió tener por no presentada su solicitud en tiempo y forma, situación que se le notificó hasta el 23 de junio de 2015; en contra de la no presentación, V1 interpuso el recurso de revisión, y el 27 de julio de 2015 COMAR lo desechó con el argumento de que no se cumplieron los requisitos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

4. En mayo de 2015 y enero de 2016, V5 acompañada de V6, V7 con sus familiares V8, V9, V10 y V11, V12 y V13, este último, a su vez, acompañado de V14, V15 y V16, solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiado ante el Instituto Nacional de Migración (INM), autoridad que notificó a la COMAR, por lo que AR2, AR3 y AR17 admitieron tales solicitudes, iniciaron el procedimiento respectivo y solicitaron al INM que no tomara medidas de devolución en contra de los agraviados, ni notificara a los consulados de sus respectivos países de origen.

5. Durante la substanciación de los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado de V5, V7, V12, V13, y sus respectivas familias, permanecieron detenidos en diversas estaciones migratorias.

6. El 17 de julio de 2015, 16 y 30 de marzo de 2016, AR2 y AR7 resolvieron los citados procedimientos de V5, V7, V12 y V13, determinando, no otorgarles el reconocimiento de la condición de refugiados, ni protección complementaria.

7. En atención a la negativa de la COMAR, el INM resolvió la situación jurídica de V5 y V6 el 3 de septiembre de 2015, por lo que al día siguiente egresaron de la estación migratoria de la Ciudad de México para ser retornados a su país de origen.

8. Respecto de V7, V8, V9, V10 y V11 el INM determinó su situación jurídica migratoria el 12 de mayo de 2016, y fueron trasladados a la estación migratoria de Tapachula, Chiapas; finalmente, el 23 de mayo de 2016 los retornaron a su país de origen.

9. En relación con V12, el 16 de mayo de 2016 el INM resolvió que fuera deportado a su país de origen, sancionándolo con no poder reingresar a México por el periodo de un año.

10. El 30 de marzo de 2016, V13, V14, V15 y V16 fueron reconocidos con la condición de refugiado, y fue hasta el 14 de abril del mismo año que el INM resolvió su situación migratoria, entregándoles un oficio de salida de la estación migratoria de la Ciudad de México, a fin de que iniciaran los trámites para regularizar su estancia en México, lo que realizaron el 21 de abril de 2016, y el 27 de mayo de ese año el INM expidió a V14, V15 y V16 la tarjeta de residente permanente. Sin embargo, a V13 dicha autoridad migratoria resolvió, el 17 de febrero de 2017, negarle la regularización por razones humanitarias, debido a que tenía una alerta migratoria de carácter informativo, aun y cuando ya se le había reconocido la condición de refugiado.

11. En virtud de los hechos referidos, el 13 y 31 de julio de 2015 y 8 de abril de 2016, V1, V5, V7, V8, V12 y V13, presentaron queja ante este Organismo Nacional, en las que refirieron irregularidades en el debido proceso como en el caso de V1, quien indicó que la COMAR resolvió tener por no presentada su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, con el argumento de que la presentó fuera del plazo establecido en la ley, pero dejó de valorar los motivos por los que le fue materialmente imposible presentarla y no tomó en consideración que dentro de los solicitantes había menores de edad, además, la resolución le fue notificada tres meses después de que se dictó. Respecto de V5, refirió que una psicóloga de la COMAR la diagnosticó con un trastorno mental, sin realizar un análisis objetivo de su estado de salud mental. Por lo que hace a V7, V8, V12 y V13, manifestaron que no

les brindaron información durante el procedimiento, aunado al hecho que V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15 y V16 durante la substanciación del procedimiento ante la COMAR permanecieron privados de su libertad en una estación migratoria. Además, en los expedientes de V7, V8 y V12 no se valoraron los hechos por los que solicitaron la condición de refugiado, negándoles esa calidad y siendo retornados por el INM a los países donde manifestaron que corrían peligro.

12. Con motivo de lo anterior se iniciaron los expedientes 1. CNDH/5/2015/5759/Q, 2. CNDH/5/2015/6402/Q, 3. CNDH/5/2016/2752/Q, 4. CNDH/5/2016/2753/Q y 5. CNDH/5/2016/2791/Q, en los que se identificaron hechos similares y las mismas autoridades responsables, por lo que, a efecto de privilegiar la economía de la investigación, de conformidad el artículo 85 del Reglamento Interno de esta Comisión Nacional, se acordó su acumulación al expediente CNDH/5/2016/2752/Q.

13. Con el fin de documentar las violaciones a derechos humanos se solicitó información a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y al Instituto Nacional de Migración, cuya valoración lógico-jurídica es objeto de análisis en el capítulo de Observaciones de esta Recomendación.

II. EVIDENCIAS.

A. V1, V2, V3 y V4. CNDH/5/2015/5759/Q. (1)

14. Queja de 13 de julio de 2015, presentada por V1 ante esta Comisión Nacional.

15. Oficio COMAR CG/UJ/119/2015, de 25 de agosto de 2015, mediante el cual la COMAR rindió un informe sobre los hechos de la queja, al que adjuntó la documentación siguiente:

15.1. Acuerdo de 17 de marzo de 2015, por el cual AR5 previno a V1 a efecto de que en un término no mayor a cinco días hábiles presente escrito ante el INM en Puebla, en el que manifieste los motivos por los cuales le fue materialmente imposible solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado para ella y su

familia V2, V3 y V4, dentro de los 30 días hábiles posteriores a su ingreso a México.

15.2. Acuerdo dictado por AR5 el 13 de abril de 2015, mediante el cual previno a V1 para que en un plazo no mayor a cinco días hábiles, telefónicamente amplié la información proporcionada en su escrito del 8 de abril de ese año, ante la COMAR.

15.3. Acta de 22 de abril de 2015, en la cual AR4 hizo constar la llamada telefónica de V1 sobre la prevención del 13 de abril de 2015.

15.4. Resolución de 27 de abril de 2015, por la cual AR3 acordó tener por no presentada en tiempo y forma la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado de V1 y su familia, por realizarse fuera del término de 30 días hábiles de la fecha de ingreso al país.

15.5. Resolución de 27 de julio de 2015, por la cual AR2 determinó tener por no interpuesto el recurso de revisión presentado por V1 y desechar su trámite, ya que en el desahogo de la prevención del 13 de julio de 2015, no atendió los requisitos del artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

16. Oficio COMAR CG/UJ/178/2015 de 1 de octubre de 2015, mediante el cual la COMAR rindió un informe a este Organismo Nacional vinculado con el caso de V1.

B. V5 y V6. CNDH/5/2015/6402/Q. (2)

17. Queja de 31 de julio de 2015, presentada por V5 ante esta Comisión Nacional.

18. Oficio COMAR CG/UJ/167/2015, de 24 de septiembre de 2015, mediante el cual la COMAR, rindió un informe sobre los hechos de la queja, y al que adjuntó la documentación siguiente:

18.1. Acuerdo de 15 de mayo de 2015, por el cual AR3 admitió el trámite de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado de V5 y su hijo de 8 años de edad (V6). (Ciudad de México)

18.2. Formulario de información de 20 de mayo de 2015, a través del cual V5 proporcionó, entre otros, sus datos de identificación y narró los hechos en los que sustentó su solicitud.

18.3. Oficio COMAR D.A.D./321/2015, de 21 de mayo de 2015, por el cual la COMAR solicitó información a AR15 respecto de las acciones de asistencia que recibieron V5 y V6.

18.4. Entrevistas realizadas el 11 de junio y 10 de julio de 2015, por AR6 a V5, en vinculación con su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.

18.5. Informe de evaluación psicológica del 14 de julio de 2015, elaborado por la COMAR el 9 de ese mes y año, en el cual realiza el perfil de V5 indicando que: *“Es una persona de inteligencia normal. No hay evidencia de ningún problema de salud mental. Tiene capacidad de razonamiento lógico y ético adecuado. Se encuentra en pleno uso de sus facultades. Sin embargo, V5 presenta rasgos significativos de un trastorno de personalidad de tipo psicópata (...) (nota: El trastorno de tipo psicopático, no es una enfermedad mental. El psicópata sabe en todo momento lo que hace y por qué lo hace. Distingue claramente la realidad de la fantasía).”*

18.6. Resolución de 17 de julio de 2015, en la que AR7 negó la condición de refugiado a V5 y V6, así como no otorgarles protección complementaria.

18.7. Oficio del 28 de julio de 2015, mediante el cual AR7 notificó al INM, la supracitada resolución.

18.8. Informe de 22 de septiembre de 2015, rendido por AR2 a la COMAR en el que señaló que el 9 de julio de 2015 se le brindó asistencia psicológica a V5, para valorar su estado de salud mental.

19. Opinión psicológica de 2 de diciembre de 2015, emitida por esta Comisión Nacional, en la que se concluyó que el informe de evaluación psicológica que el 14 de julio de 2015 se le realizó a V5, por parte de la COMAR, contiene aseveraciones

de carácter subjetivo sobre la agraviada, sin sustento dentro de la bibliografía especializada.

20. Oficio COMAR/CG/UJ/070/2016, de 5 de abril de 2016, mediante el cual la COMAR, adjuntó el informe de AR2, respecto de la atención psicológica que se brindó a V5.

21. Oficio INM/DGJDHT/DDH/2540/2016, de 9 de diciembre de 2016, a través del cual el INM adjuntó el oficio INM/DFCM/EM/D/2913/2016 de 25 de noviembre de ese año, en el que se refiere que V5 y V6 egresaron de la estación migratoria de la Ciudad de México el 4 de septiembre de 2015.

22. Oficio INM/DGJDHT/DDH/2591/2016, de 19 de diciembre de 2016, del INM, al que se adjuntó la siguiente información:

22.1. Acuerdo de 6 de mayo de 2015, a través del cual AR15 suspendió el procedimiento administrativo migratorio de V5.

22.2. Resolución definitiva de 3 de septiembre de 2015, mediante la cual el INM determinó deportar a su país de origen a V5 y V6.

C. V7, V8, V9, V10 y V11. CNDH/5/2016/2752/Q. (Principal)

23. Queja de 8 de abril de 2016, presentada por V7 y V8 ante personal de esta Comisión Nacional.

24. Acta circunstanciada de 8 de abril de 2016, de este Organismo Nacional en la que hizo constar la entrevista realizada a V7 y V8.

25. Oficio COMAR/CG/UJ/087/2016, de 29 de abril de 2016, por el cual la COMAR rindió un informe vinculado con los hechos de la queja, y al que adjuntó la siguiente documentación:

25.1. Acuerdo de 12 de enero de 2016, por el cual AR7 admitió el trámite de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado de V7 y su familia. (Tapachula, Chiapas).

25.2. Formulario de información de 12 de enero de 2016, a través del cual V7 proporcionó, entre otros, sus datos de identificación y narró los hechos en los que sustentó su solicitud.

25.3. Oficio COMAR D.A.D./171/2016, de 11 de febrero de 2016, por el cual personal de la COMAR solicitó información a AR15 sobre las acciones de asistencia que recibieron V7, V8, V9, V10 y V11.

25.4. Oficio INM/DFDF/EM/D/233/2016, de 16 de febrero de 2016, mediante el cual AR15 informó a la COMAR que como asistencia institucional se le otorgó atención médica a V7.

25.5. Entrevistas de elegibilidad que el 18 y 24 de febrero de 2016, AR1 realizó a V7, relativas a su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado. (Ciudad de México).

25.6. Resolución de 16 de marzo de 2016, en la que AR2 determinó no reconocer la condición de refugiado a V7 y su familia, ni otorgarles protección complementaria.

25.7. Acta de 31 de marzo de 2016, mediante la cual AR2 notificó a V7 la resolución que se dictó en su procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado.

25.8. Oficio del 31 de marzo de 2016, mediante el cual AR2 notificó al INM, la determinación del 16 de ese mes y año a la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado de V7 y su familia.

26. Oficio INM/DGJDHT/DDH/939/2016, de 9 de mayo de 2016, por el cual el INM remitió el acuerdo de 11 de enero de 2016, en el que AR8 asentó que recibió escrito de V7 quien solicitó el reconocimiento de la condición de refugiado.

27. Oficio INM/DGJDHT/DDH/1609/2016, de 20 de julio de 2016, a través del cual el INM adjuntó la siguiente información:

27.1. Acuerdos de inicio de procedimiento administrativo migratorio de 25 y 26 de diciembre de 2015, dictados por AR10, a V7, V8, V9, V10 y V11.

27.2. Comparecencias de 25 de diciembre de 2015 de V9 y V10 ante AR10.

27.3. Acuerdos de 28 de diciembre de 2015, por los cuales AR10 determinó trasladar de Tuxtla Gutiérrez a V7, V8, V9, V10 y V11 a la estación migratoria en Tapachula, Chiapas.

27.4. Acuerdos de 13 de enero de 2016, a través de los cuales AR8 suspendió el procedimiento administrativo migratorio de V7 y V8.

27.5. Acuerdos de 15 de enero de 2016, mediante los cuales AR9 determinó que V7, V8, V9, V10 y V11 fueran trasladados de Tapachula, Chiapas, a la estación migratoria de la Ciudad de México, con fines de alojamiento, manutención y custodia.

27.6. Resoluciones definitivas del 12 de mayo de 2016, dictadas por el INM, por las que determinó el retorno al país de origen de V7, V8, V9, V10 y V11.

D. V12. CNDH/5/2016/2753/Q. (3)

28. Queja de 8 de abril de 2016, presentada por V12 ante personal de esta Comisión Nacional.

29. Acta circunstanciada de 8 de abril de 2016, en la que este Organismo Nacional hizo constar la entrevista realizada a V12.

30. Oficio COMAR/CG/UJ/089/2016, de 29 de abril de 2016, mediante el cual la COMAR, rindió un informe sobre la queja, y al que adjuntó la siguiente información:

30.1. Acuerdo de 25 de enero de 2016, por el cual AR2 admitió el trámite de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado de V12 (Tenosique, Tabasco).

30.2. Formulario de información de 21 de enero y 25 de febrero de 2016, a través del cual V12 proporcionó, entre otros, sus datos de identificación y narró los hechos en los que sustentó su solicitud.

30.3. Oficio COMAR D.A.D./185/2016, de 11 de febrero de 2016, por el cual la COMAR solicitó información a AR15 respecto de las acciones de asistencia que recibió V12.

30.4. Entrevista que el 9 de marzo de 2016, la COMAR realizó a V12, sobre su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado (Ciudad de México).

30.5. Resolución de 30 de marzo de 2016, en la que AR2 determinó no reconocer la condición de refugiado a V12, ni otorgarle protección complementaria.

31. Oficio INM/DGJDHT/DDH/1135/2016, de 25 de mayo de 2016, del INM al que se adjuntó la siguiente información:

31.1. Acuerdo de inicio de procedimiento de 20 de enero de 2016, dictado por la autoridad migratoria a V12.

31.2. Ampliación de comparecencia de 23 de enero de 2016, por la cual V12 manifestó su deseo de solicitar refugio (Tenosique, Tabasco).

31.3. Acuerdo de 23 de enero de 2016, a través del cual AR16 suspendió el procedimiento administrativo migratorio de V12.

31.4. Acuerdo de 27 de enero de 2016, por el cual AR11 determinó trasladar a V12 a la estación migratoria en Iztapalapa, Ciudad de México.

32. Oficio INM/DGJDHT/DDH/1614/2016, de 20 de julio de 2016, del INM al que se adjuntó la siguiente información:

32.1. Oficio COMAR D.A.D./185/2016 de 11 de febrero de 2016, por el cual la COMAR solicitó información a AR15 respecto de la asistencia que recibió V12.

32.2. Notificación de la resolución de 30 de marzo de 2016, que AR2 realizó al INM, sobre la determinación a la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado de V12.

32.3. Ampliaciones de comparecencia de 25 de abril, 4 y 11 de mayo de 2016, por las cuales V12 manifestó ante la autoridad migratoria que interpuso recurso de revisión en contra de la negativa a su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, sin embargo, la autoridad resolvió que lo presentó de forma extemporánea, y debido al tiempo que habían permanecido en la estación migratoria deseaban regresar a su país de origen.

32.4. Resolución del 6 de mayo de 2016, por la cual AR2 tuvo por no interpuesto y desechó el recurso de revisión de V12, debido a que presentó el escrito de agravios correspondiente en forma extemporánea, fuera de los quince días que establece el artículo 85 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

32.5. Resolución definitiva de 16 de mayo de 2016, mediante la cual AR12 determinó deportar a su país de origen a V12, e imponerle como sanción restrictiva que en el periodo de un año no podría ingresar a territorio mexicano.

32.6. Correo electrónico de 18 de mayo de 2016, por el cual la autoridad migratoria emitió alerta migratoria en contra de V12.

E. V13, V14, V15 y V16. CNDH/5/2016/2791/Q. (4)

33. Queja de 8 de abril de 2016, presentada por V13 ante personal de esta Comisión Nacional.

34. Acta circunstanciada de 8 de abril de 2016, en la que este Organismo Nacional hizo constar la entrevista realizada a V13.

35. Oficio COMAR/CG/UJ/091/2016, de 6 de mayo de 2016, por el cual la COMAR, rindió informe sobre los hechos de la queja, y adjuntó la siguiente información:

35.1. Acuerdo de 25 de enero de 2016, suscrito por AR2, por el cual admitió el trámite de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiados de V13, V14, V15 y V16 (Villahermosa, Tabasco).

35.2. Formularios de información de 17 de enero y 24 de febrero de 2016, requisitados por V13, a través de los cuales proporcionó, entre otros, sus datos de identificación y narró los hechos en los que sustentó su solicitud.

35.3. Oficio COMAR D.A.D./184/2016 de 11 de febrero de 2016, por el cual personal de la COMAR solicitó información a AR15 sobre la asistencia que recibió V13.

35.4. Oficio INM/DFDF/EM/D/0219/2016, de 16 de febrero de 2016, mediante el cual AR15 adjuntó hoja del Libro de Gobierno donde consta que se le otorgó atención médica a V13.

35.5. Entrevista que AR5 realizó el 24 de febrero de 2016 a V13, en vinculación con su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado para él y V14, V15 y V16 (Ciudad de México).

35.6. Oficio COMAR D.A.D./373/2016, de 10 de marzo de 2016, por el cual la COMAR solicitó información a AR15 sobre la salud de V13, y le requirió el cambio de dieta a V16.

35.7. Resolución de 30 de marzo de 2016, emitida por AR2, en la que se determinó reconocer la condición de refugiado a V13, V14, V15 y V16.

35.8. Acta de notificación de 12 de abril de 2016, por la cual AR2 le comunicó a V13 la resolución sobre su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.

35.9. Notificación de 12 de abril de 2016 de la resolución de 30 de marzo de 2016, que AR2 realizó al INM, sobre la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado de V13, V14, V15 y V16.

36. Oficio INM/DGJDHT/DDH/951/2016, de 12 de mayo de 2016, del INM por el cual se adjuntó la siguiente información:

36.1. Acuerdos de inicio de procedimiento administrativo migratorio de 20 de enero de 2016 dictado por AR13 a V13, V14, V15 y V16.

36.2. Comparecencias que el 20 de enero de 2016 realizaron V13, V14 y V15 ante AR13.

36.3. Ampliación de comparecencia de 22 de enero de 2016, en la cual V13 manifestó ante AR14 su deseo de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado para él y su familia V14, V15 y V16 (Villahermosa, Tabasco).

36.4. Acuerdo de 22 de enero de 2016, por el cual AR14 suspendió el procedimiento administrativo migratorio de V13, V14, V15 y V16.

36.5. Acuerdos de traslado de 27 de enero de 2016, mediante los cuales AR14 determinó trasladar a V13, V14, V15 y V16 a la estación migratoria en Iztapalapa, Ciudad de México.

37. Oficio INM/DGJDHT/DDH/1608/2016, de 20 de julio de 2016, del INM al que se adjuntó la siguiente documentación:

37.1. Resolución definitiva de 14 de abril de 2016, por la cual el INM otorgó a V13, V14, V15 y V16, un oficio de salida de la estación migratoria, a efecto de que regularizaran su estancia en México.

38. Oficio INM/DGJDHT/DDH/2540/2016, de 9 de diciembre de 2016, a través del cual el INM informó que el 27 de mayo de ese año a V14, V15 y V16 se les expidió la tarjeta de residente permanente.

39. Oficio INM/DGJDHT/DDH/326/2017, de 2 de marzo de 2017, por el cual el INM adjuntó la resolución del 15 de febrero de 2017, a través de la que AR18 determinó negar a V13 la regularización de su situación migratoria en la modalidad de razones humanitarias, y ordenó su salida definitiva del país.

III. SITUACIÓN JURÍDICA.

40. El 17 de marzo de 2015 V1 solicitó por escrito para ella V2, V3 y V4 el reconocimiento de la condición de refugiado ante la COMAR, quien la previno para que en un término de cinco días manifestara los motivos por los cuales le fue materialmente imposible solicitar el reconocimiento dentro de los 30 días hábiles posteriores a su ingreso a México, prevención que V1 desahogó el 23 de marzo a través de un escrito presentado en el INM en Puebla.

41. El 13 de abril de 2015, AR5 previno a V1 para que se presentara ante el INM en Puebla, a efecto de rendir su comparecencia vía telefónica con la COMAR, diligencia que se realizó el 22 de ese mes y año; sin embargo, el 27 de abril de ese año, a pesar de que ya había desahogado la prevención y se entrevistó con la COMAR, AR3 resolvió que se tenía por no presentada en tiempo y forma la solicitud de V1, argumentando que el escrito con el cual pretendió desahogar la prevención del 13 de julio de 2015, no atendió los requisitos del artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, situación que se le notificó hasta el 23 de junio de 2015.

42. El 13 de julio de 2015, V1 interpuso recurso de revisión en contra de la resolución del 27 de abril de ese año; ese día AR2 la previno para que por escrito expresara los agravios que se le causaban y ofreciera pruebas, prevención que desahogó el 23 de julio de 2015, pero el 27 de ese mes y año dicho servidor público tuvo por no interpuesto el recurso, y desechó el trámite por no cumplir con los requisitos del artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

43. El 14 de mayo de 2015, el INM le notificó a la COMAR que V5 acompañada de su hijo, menor de edad, V6 solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiado; al día siguiente AR3 admitió el trámite, y el 20 de mayo de ese año, V5 requisitó el formulario de información donde expuso los motivos de su solicitud, por lo que el 11 de junio y 10 de julio de 2015, AR6 acudió a las instalaciones de la estación migratoria en la Ciudad de México, donde entrevistó a V5.

44. El 17 de julio de 2015, AR7 resolvió negar el reconocimiento de la condición de refugiado y la protección complementaria a V5 y V6, resolución que le notificó a V5 el 27 de ese mes y año.

45. El 25 de diciembre de 2015, V7, V8, V9, V10 y V11 fueron presentados en la estación migratoria “El Cupape” en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, donde se les inició el procedimiento administrativo migratorio, porque no contaban con documentos que acreditaran su estancia regular en México; siendo trasladados el 28 de ese mes y año a la estación migratoria de Tapachula, Chiapas, donde el 11 de enero de 2016 V7 solicitó el reconocimiento de la condición de refugiado para él y su familia (V8, V9, V10 y V11), petición que fue canalizada a la COMAR y que AR17 admitió el trámite.

46. El 12 de enero de 2016, V7 requisitó un formulario de información, donde expuso sus motivos para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado; el 15 de ese mes AR9 determinó trasladar a V7, V8, V9, V10 y V11 a la estación migratoria de la Ciudad de México, lugar al que acudió AR1 el 18 de febrero, sólo para entrevistar a V7. El 16 de marzo de 2016, AR2 negó el reconocimiento de la condición de refugiados, y la protección complementaria a V7, V8, V9, V10 y V11, resolución que le notificó a V7 el 31 de ese mes y año. Posteriormente, el 12 de mayo de 2016, el INM resolvió la situación jurídica migratoria de V7 y su familia (V8, V9, V10 y V11), por lo que el 17 de ese mes fueron trasladados a la estación migratoria de Tapachula, Chiapas, y finalmente, el 23 de mayo de 2016 los retornaron a su país de origen.

47. El 20 de enero de 2016, V12 fue presentado en la estación migratoria de Tenosique, Tabasco, donde se inició el procedimiento administrativo migratorio. Mediante comparecencia de 23 de enero del citado año, V12 manifestó ante AR16

su deseo de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, por lo que su petición fue canalizada a la COMAR el 25 de ese mes y año, admitiendo su solicitud AR2.

48. El 25 de febrero de 2016, V12 requisitó un formulario en el que narró los hechos que motivaron su solicitud; el 9 de marzo la COMAR lo entrevistó, y el 30 del mismo mes AR2 resolvió no otorgarle la condición de refugiado, ni protección complementaria, resolución que se notificó el 5 de abril de este año, presentando el recurso de revisión el 4 de mayo; sin embargo, mediante acuerdo del 6 de mayo la autoridad migratoria lo tuvo por no presentado y lo desechó por considerarlo extemporáneo, ya que excedió el término de 15 días que tenía para interponerlo, a partir de que le fue notificada la negativa de no otorgarle la condición de refugiado. El 16 del mismo mes y año AR12 resolvió la situación jurídica migratoria de V12 y determinó deportarlo a su país, imponiéndole como sanción la restricción de un año para volver a ingresar a México, emitiendo la alerta migratoria respectiva.

49. El 20 de enero de 2016, V13, V14, V15 y V16 fueron presentados en la estación migratoria de Villahermosa, Tabasco, iniciándose el procedimiento administrativo migratorio, en el que por comparecencia del 22 de enero de 2016 V13 manifestó su deseo de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado para él y su familia (V14, V15 y V16), por lo que su petición fue canalizada a la COMAR el 25 de ese mes, AR2 admitió la solicitud.

50. El 27 de enero de 2016, AR14 resolvió trasladar a V13 y a su familia (V14, V15 y V16) a la estación migratoria en Iztapalapa de la Ciudad de México. El 24 de febrero V13 llenó un formulario en el que expuso los motivos por los que solicitó el reconocimiento de la condición de refugiado; ese día AR5 lo entrevistó, y el 30 de marzo AR2 resolvió otorgar el reconocimiento de la condición de refugiado a V13 y su familia (V14, V15 y V16), resolución que le notificó el 12 de abril; posteriormente, el 14 del mismo mes y año, el INM dictó resolución a su procedimiento administrativo migratorio, y determinó otorgarles un oficio de salida de la estación migratoria para que regularizaran su situación en México.

51. El 21 de abril de 2016, V13, V14, V15 y V16 solicitaron al INM su regularización migratoria en la modalidad de razones humanitarias, instancia que el 27 de mayo de ese año les expidió las tarjetas de residentes permanentes; para el caso de V13, el 15 de febrero de 2017 AR18 resolvió negarles la regularización migratoria en la modalidad de razones humanitarias y ordenó su salida del país, concediéndole para ello 30 días naturales.

52. Para mayor claridad y comprensión de los casos relacionados con la presente Recomendación, a continuación, se sintetizan:

Agraviado	Solicitud	Desarrollo del Procedimiento	Resolución	Observaciones
V1, V2, V3 y V4.	El 17 de marzo de 2015 V1 solicitó por escrito para ella V2, V3 y V4 el reconocimiento de la condición de refugiado ante la COMAR.	El 13 de abril de 2015, COMAR la previno para que se presentara ante el INM en Puebla, a efecto de rendir su comparecencia vía telefónica. El 22 de ese mes y año, desahogó la prevención.	El 27 de abril de 2015, la COMAR resolvió que se tenía por no presentada en tiempo y forma su solicitud, debido a que el escrito con el que desahogó la prevención que se le realizó no atendió los requisitos señalados en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Lo que se le se le notificó el 23 de junio de 2015.	El 13 de julio de 2015, V1 interpuso recurso de revisión; ese día COMAR la previno para que expresara los agravios que se le causaban y ofreciera pruebas, situación que cumplió el 23 de julio de 2015, pero el 27 de ese mes y año se resolvió que se tenía por no interpuesto el recurso, y desechó el trámite por no cumplir con los requisitos estatuidos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

V5 y V6.	El 14 de mayo de 2015, V5 acompañada de su hijo V6 solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiado.	El 15 de mayo de 2015, COMAR admitió el trámite, y el 20 de mayo de ese año, V5 requirió el formulario de información donde expuso los motivos de su solicitud, por lo que el 11 de junio y 10 de julio de 2015, la COMAR la entrevistó en las instalaciones de la estación migratoria en la Ciudad de México.	El 17 de julio de 2015, la COMAR negó otorgar el reconocimiento de la condición de refugiado y protección complementaria a V5 y V6, situación que le fue notificada a V5 el 27 de ese mes y año.	
V7, V8, V9, V10 y V11.	El 11 de enero de 2016 V7 solicitó el reconocimiento de la condición de refugiado para él y su familia (V8, V9, V10 y V11).	El 12 de enero de 2016, COMAR admitió el trámite. Ese mismo día V7 requirió un formulario de información, donde expuso sus motivos para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado.	El 16 de marzo de 2016, la COMAR resolvió no otorgar el reconocimiento de la condición de refugiado, ni protección complementaria a V7, V8, V9, V10 y V11, situación que le fue notificada el 31 de ese mes y año.	

		El 15 de ese mes la COMAR determinó trasladar a V7, V8, V9, V10 y V11 a la estación migratoria de la Ciudad de México, lugar en el que se entrevistó únicamente a V7.		
V12.	El 23 de enero de 2016 V12 solicitó el reconocimiento de la condición de refugiado.	El 25 de enero de 2016, la COMAR admite el trámite, ese mismo día requisó un formulario en el que narró los hechos que motivaron su solicitud; posteriormente el 9 de marzo personal de la COMAR lo entrevistó.	El 30 de marzo de 2016 la COMAR resolvió no otorgarle la condición de refugiado, ni protección complementaria, situación que le fue notificada el 5 de abril de este año.	El 4 de mayo de 2016 V12 presentó el recurso de revisión, el que el 6 de mayo la autoridad lo tuvo por no presentado y lo desechó por considerarlo extemporáneo, ya que excedió el plazo de 15 días que tenía para interponerlo, a partir de que le fue notificada la negativa de no otorgarle la condición de refugiado.
V13, V14, V15 y V16.	El 22 de enero de 2016 V13 manifestó su deseo de	El 25 de enero de 2016, la COMAR		El 21 de abril de 2016, V13, V14, V15 y V16 solicitaron ante

	<p>solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado para él y su familia (V14, V15 y V16).</p>	<p>admitió la solicitud.</p> <p>El 27 de enero de 2016, la COMAR resolvió trasladar a los agraviados a la estación migratoria de la ciudad de México.</p> <p>El 24 de febrero de 2016 V13 llenó un formulario en el que expuso los motivos por los que solicitó el reconocimiento de la condición de refugiado; ese día la COMAR lo entrevistó, y el 30 de marzo resolvió otorgarles el reconocimiento de la condición de refugiado, situación que se les notificó el 12 de abril de ese año.</p> <p>El 14 del mismo mes y año, el Director de</p>		<p>el INM su regularización migratoria en la modalidad de razones humanitarias, motivo por el cual el 27 de mayo de ese año dicha autoridad expidió a V14, V15 y V16 la tarjeta de residente permanente; para el caso de V13, el 15 de febrero de 2017 resolvió negar la regularización migratoria en la modalidad de razones humanitarias y ordenó su salida del país, concediéndole para ello 30 días naturales.</p>
--	--	--	--	--

		Resoluciones Migratorias del INM, dictó resolución a su procedimiento administrativo migratorio, y determinó otorgarles un oficio de salida de la estación migratoria a efecto de que regularizaran su situación en México.		
--	--	---	--	--

IV. OBSERVACIONES.

53. Del análisis lógico jurídico realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente de queja **CNDH/5/2016/2752/Q** y sus acumulados 1. CNDH/5/2015/5759/Q, 2. CNDH/5/2015/6402/Q, 3. CNDH/5/2016/2753/Q y 4. CNDH/5/2016/2791/Q, en términos del artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se cuenta en el caso con elementos que permiten evidenciar violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y legalidad, libertad personal, y al principio del Interés Superior de la Niñez en agravio de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15 y V16 atribuibles a AR1, AR2, AR3, AR4, AR5, AR6, AR7 y AR17 servidores públicos de la COMAR, y a AR8, AR9, AR10, AR11, AR12, AR13, AR14, AR15, AR16 y AR18 personal del INM.

54. A continuación se analizará la figura del refugio en nuestro país, como ha evolucionado y las estadísticas de los solicitantes de la condición de refugiado.

CONTEXTO.

55. El concepto de “asilo” y “refugio” ha sido utilizado indistintamente para nombrar las acciones de protección que los Estados brindan a personas extranjeras que han solicitado su protección.

56. El asilo es un término universalmente utilizado para designar a la persona que busca protección en territorio extranjero por motivos de persecución, ello derivado de lo establecido en los artículos XXVII, 14.1 y 22.7, respectivamente, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre, Declaración Universal de Derechos Humanos, y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

57. Con la aprobación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados en 1951 de las Naciones Unidas, se comenzó a definir el término “refugiado”, en su artículo 1° inciso A numeral 2, indica que el vocablo “Refugiado” se aplicará a toda 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”*.

58. En 1984, a partir de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, convocada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), se amplió el concepto de refugiado para considerar a *“aquellas personas que han huido de sus países, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras características que hayan alterado gravemente el orden público”*.

59. Por los diversos movimientos políticos de los años 70 y 80 en el continente americano y el gran número de exiliados que de los mismos surgieron y emigraron a distintas partes del mundo, la connotación de asilo fue adquiriendo un matiz más

político que el otorgado al refugio, al que se le dio una connotación de tipo humanitario.

60. En la mayoría de los países latinoamericanos, sus legislaciones internas realizan esta distinción indicando que el asilo es la protección que otorga un Estado al extranjero que es considerado perseguido por motivos de carácter político y cuya vida, libertad, seguridad personal se encuentran amenazados; en tanto que la condición de Refugiado es el reconocimiento que hace un Estado, de un extranjero que tuvo que dejar su país de origen en atención a que su vida, o su seguridad personal, se encuentran en peligro por violencia generalizada, violaciones masivas de derechos humanos, conflictos religiosos, raciales, de género e incluso por desastres naturales, y cuya finalidad es permitirle iniciar o tener una nueva expectativa de vida en un lugar distinto al de su origen.

61. En nuestro país se sigue esta distinción, aún y cuando en la reciente reforma al artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de agosto de 2016, en la primera parte del párrafo segundo se señaló el término asilo, utilizado universalmente como protección internacional, para establecer el derecho a solicitar y recibir dicha protección; sin embargo, en la segunda parte del citado segundo párrafo se establece la distinción entre la figura del refugio y asilo político al señalar que *“El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político se realizarán de conformidad con los tratados internacionales. La Ley regulará sus procedencias y excepciones”*.

62. La Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (Ley sobre Refugiados) en su artículo 13, refiere que el reconocimiento de la condición de refugiado la puede solicitar todo extranjero que se encuentra en territorio nacional y bajo los siguientes supuestos:

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

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

III. Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

63. Por cuanto hace al “asilo político”, el artículo 61 de la citada Ley apunta que: “Todo extranjero que se encuentre en peligro de vida, su libertad o seguridad por ideas o actividades directamente relacionadas con su papel público, y carezca de la protección de su país podrá solicitar el otorgamiento de asilo político ante la Secretaría de Relaciones Exteriores o la Representación, según corresponda”.

64. Para distinguir estas dos figuras jurídicas, la misma Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) en los Lineamientos para atender Solicitudes de Asilo y Refugio, lo hizo así.

“DIFERENCIAS ENTRE ASILO Y REFUGIO”

ASILO	REFUGIO
Es un derecho humano que puede disfrutar toda persona fuera de su país en caso de persecución. El Estado receptor cuenta con una facultad discrecional. <i>“Su concesión constituye un acto de política exterior.”</i>	<i>“Es un derecho humano.”</i>

<p><i>“No existe un procedimiento universal para su concesión. El procedimiento se ha derivado de la práctica regional y los aspectos generales contenidos en los instrumentos convencionales regionales.”</i></p>	<p><i>“El procedimiento de reconocimiento se lleva a cabo conforme a estándares reconocidos internacionalmente”</i></p>
<p><i>“Motivos de la persecución: •Delitos políticos, o •Delitos comunes con fines políticos.”</i></p>	<p><i>“Motivos de la persecución: •Raza •Religión •Nacionalidad •Pertenencia a un determinado grupo social •Opiniones políticas •Género, con forme a la •LRPCAP (Ley sobre refugiados) •Violencia generalizada •Agresión extranjera •Conflictos internos •Violación masiva de los derechos humanos •Otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.”</i></p>
<p><i>“Se concede sólo en casos de urgencia, es decir, cuando el individuo efectivamente es perseguido y su vida, libertad o seguridad se encuentre en peligro”</i></p>	<p><i>“Se reconoce la condición de refugiado cuando existen temores fundados de persecución.”</i></p>
<p><i>“El individuo puede o no estar en territorio del Estado asilante para solicitarlo.”</i></p>	<p><i>“El individuo necesariamente debe encontrarse en el territorio del Estado que habría de reconocer la condición de refugiado.”</i></p>

<p><i>“Por tratarse de un acto de política exterior, corresponde a la SRE su concesión.”</i></p>	<p><i>“Es competencia de SEGOB determinar si lo reconoce o no.”</i></p>
<p><i>“Al conceder el asilo se debe informar de inmediato al país de origen.”</i></p>	<p><i>“Una vez presentada la solicitud de reconocimiento no se podrá proporcionar información alguna al país de origen”.</i></p>

65. En los últimos años se ha visto un elevado incremento de las solicitudes en ambos supuestos, de acuerdo con el ACNUR *“Durante el año 2015 más de 12,4 millones de personas se vieron forzadas a huir de sus hogares y a buscar protección en otro lugar, de ellas, unas 8.6 millones habían permanecido en el interior de sus países y en torno a 1.8 millones buscaron protección internacional en otros Estados. Además, se presentaron 2 millones de nuevas solicitudes de asilo durante el año.”*¹

66. De igual manera ACNUR ha señalado que, en América Latina, de manera particular en el llamado Triángulo Norte de América Central *“El aumento de la violencia en El Salvador, Guatemala y Honduras obligó a miles de mujeres, hombres y niños a abandonar sus casas durante 2015, principalmente hacia México y Estados Unidos. El número de refugiados y solicitantes de asilo con casos pendientes procedentes de estos tres países de América Central pasó de 20,900 personas en 2012 a 109,800 en 2015.”*²

67. En México, a finales de la década de los setenta la llegada de los refugiados procedentes de Centroamérica puso a prueba el sistema latinoamericano y la política de asilo del gobierno mexicano; una de las primeras respuestas ante esos flujos masivos de refugiados fue crear el 22 de julio de 1980 la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), cuyo mandato establecía una responsabilidad que abarcaba a todos los refugiados del país, sin embargo, debido a que los recursos económicos fueron insuficientes y se carecía de los criterios normativos necesarios

¹ ACNUR, *“Tendencias globales 2015. Desplazamiento Forzado en 2015 forzados a huir”*, 20 de junio de 2016, páginas 5 y 6.

² *Ibidem*, página 7.

para establecer quién era refugiado, su función quedó limitada a la atención de la población guatemalteca refugiada en campamentos.³

68. Durante esta época se registró el ingreso masivo de aproximadamente 46,000 campesinos guatemaltecos, considerados como refugiados, los cuales, inicialmente se asentaron en campamentos en el estado de Chiapas y a partir de 1984, en los estados de Campeche y Quintana Roo.⁴

69. En ese año el Gobierno Federal desarrolló diversos programas de asistencia a la población refugiada, para enfrentar las necesidades de vivienda, salud, educación y alimentación. Para 1994, los refugiados que permanecían en nuestro país consideraban su retorno voluntario o su permanencia definitiva, en 1998, mediante el Programa de Regularización Migratoria se había entregado documentación como a 18,420 personas.⁵

70. Respecto del procedimiento de refugio en México, antes de 2011 estaba regulado en los artículos 35 y 42 ya derogados de la Ley General de Población, y 166 y 167 también derogados de su Reglamento Interno. La solicitud se presentaba ante el Instituto Nacional de Migración, quien admitía el trámite y desahogaba las pruebas ofrecidas en un plazo no mayor a diez días; enviaba una copia al Comité de Elegibilidad conformado por el Subsecretario de Población y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación, un representante de la SRE, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, del INM y de la COMAR.

71. Dicho Comité de Elegibilidad analizaba la solicitud y emitía una recomendación sobre el caso, pero era la autoridad migratoria quien determinaba si se otorgaba la calidad de refugiado.

³ http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/La_creacion_de_la_COMAR, fecha de consulta 28 de agosto de 2017.

⁴ http://www.comar.gob.mx/es/COMAR/El_refugio_guatemalteco, fecha de consulta 28 de agosto de 2017.

⁵ *Ídem.*

72. En caso de que al solicitante se le reconociera el carácter de refugiado, la autoridad migratoria tomaba las medidas necesarias para su seguridad y vigilaba su traslado al lugar donde tenía que residir, el cual se definía en la misma resolución y determinaba las actividades a las que podía dedicarse.

73. El 27 de enero y 7 de marzo de 2011, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, y el “Acuerdo por el que se delegan facultades para ejercer las atribuciones en materia de Refugiados y Protección Complementaria”, donde se facultó a la COMAR para substanciar el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado a las personas en contexto de migración.

74. Posteriormente, el 30 de octubre de 2014, se reformó dicha Ley, que actualmente se denomina Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y el 21 de febrero de 2012 se publicó en el DOF su Reglamento.

75. Del 2013 al primer trimestre de 2017 el estado de solicitantes de la condición de refugiado ha ido en aumento, como se ejemplifica en la siguiente tabla.⁶

	2013	2014	2015	2016	2017 (enero-15 de agosto)
Solicitantes	1,296	2,137	3,424	8,788	8,703
Concluidos	846	1,370	2,400	5,954	2,476
Reconocidos	280	460	951	3,076	1,007
Protección Complementaria	33	84	161	641	385
Abandonados	176	389	663	2,081	1,433
Desistidos	274	378	361	313	104
No reconocidos	533	826	1,288	2,237	1,084
Pendientes por resolver	0	0	0	439	4,690

76. Como se puede observar, el número de personas que solicitan el reconocimiento de la condición de refugiado va incrementándose año con año. El representante en

⁶ http://www.comar.gob.mx/work/models/COMAR/Resource/267/6/images/ESTADISTICAS_2013-agosto2017.pdf fecha de consulta: 29 de agosto de 2017

México del ACNUR declaró para el periódico El Economista que *“para este año se prevé que las solicitudes de refugio al Estado mexicano pueden alcanzar alrededor de 20,000 personas”*.⁷

77. De acuerdo con las estadísticas publicadas por la COMAR, durante el presente año las personas que provienen de Honduras y El Salvador representan el mayor número de solicitudes de refugio. Dicha situación se debe a que en esos países la violencia ha aumentado en durante los últimos años; según el “Observatorio de la Violencia” de la Universidad Autónoma de Honduras⁸, *“Durante los primeros nueve meses del año 2016 ocurrieron 6,249 muertes violentas por causas externas, 138 víctimas más que los registrados durante el mismo período del año anterior”*. Por su parte, el Banco Mundial en El Salvador⁹ reportó que ese país *“todavía enfrenta el desafío del crimen y la violencia, que amenazan el desarrollo social y el crecimiento económico y afectan negativamente la calidad de vida.”*

78. Por tanto, no se prevé que las condiciones de seguridad en Honduras y El Salvador cambien en el corto plazo, por lo que sus habitantes se verán obligadas a salir de esos países y buscar refugio; como consecuencia, México tendrá un mayor número de solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado.

79. El derecho de solicitar refugio en nuestro país cuenta con un robusto marco normativo, apoyado por instrumentos internacionales, así el artículo 11 de la Ley sobre Refugiados decreta que: *“Todo extranjero que se encuentre en territorio nacional tiene derecho a solicitar, por sí, por su representante legal o por interpósita persona, el reconocimiento de la condición de refugiado.”*

80. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre no solo reconoce el derecho de buscar sino también de recibir asilo, al establecer en el artículo XXVII que: *“Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de*

⁷ El Economista, *“Alerta ACNUR de incremento de solicitudes como refugiados”*, 10 de febrero de 2017.

⁸ Boletín Enero-Septiembre 2016. *“Muertes violentas y no intencionales.”*

⁹ El Salvador: Panorama General, contexto. 2015.

derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales.”

81. De igual forma, el artículo 14.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, reconoce que: *“En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.”*

82. El artículo 22.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que: *“toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.”*

83. De tal suerte que el Estado debe hacer una correcta evaluación de las solicitudes y del riesgo, respetando las garantías mínimas en los procedimientos para que las personas solicitantes tengan acceso a un debido proceso que les dé certeza y seguridad jurídica, y no se les devuelva al país donde corre peligro su vida.

84. En el *“Caso Familia Pacheco Tineo vs Estado Plurinacional de Bolivia”*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) consideró que *“El derecho de buscar y recibir asilo establecido en el artículo 22.7 de la Convención Americana, leído en conjunto con los artículos 8 y 25 de la misma, garantiza que la persona solicitante de estatuto de refugiado sea oída por el Estado al que se solicita, con las debidas garantías mediante el procedimiento respectivo.”* (...) *Dada la especial regulación del derecho a buscar y recibir asilo, y en relación con las garantías mínimas del debido proceso que deben resguardarse en procedimientos de carácter migratorio, en procedimientos relacionados con una solicitud de reconocimiento del estatuto de refugiado o, en su caso, en procedimientos que puedan derivar en la expulsión o deportación de un solicitante de tal condición o de un refugiado, las obligaciones de los Estados de respetar y garantizar los derechos reconocidos en los artículos 22.7 y 22.8 de la Convención Americana deben ser analizados en relación con las garantías establecidas en los artículos 8 y 25 de dicho instrumento, según*

corresponda a la naturaleza administrativa o judicial del procedimiento relevante en cada caso.”¹⁰

85. Se puede concluir que, tanto la legislación nacional como internacional no solo prevén el derecho que tienen las personas de solicitar refugio, sino también reconocen el derecho de recibirlo, entendiéndose que para solicitar el refugio la persona debe tener acceso al procedimiento y no puede ser rechazada o devuelta al país donde peligre su vida; por otro lado, el recibir refugio si bien depende de los procedimientos que cada país establece para esos efectos, también implica que se deben respetar el derecho a la seguridad jurídica y legalidad, a fin de no vulnerar el derecho de recibir refugio.

SEGURIDAD JURÍDICA Y LEGALIDAD.

86. El derecho a la seguridad jurídica está garantizado en el sistema jurídico mexicano a través de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevén el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, la autoridad competente y la fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento.¹¹

87. Las disposiciones que obligan a las autoridades del Estado mexicano a cumplir con el derecho a la certeza jurídica y legalidad están plasmadas también en la Declaración Universal de Derechos Humanos en sus artículos 8 y 10, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el numeral 14, así como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en sus artículos 8 y 25. Estos preceptos establecen que se debe garantizar a las personas el derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oídas públicamente y con justicia por un tribunal

¹⁰ Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de noviembre de 2013, párrafos 154 y 155.

¹¹ CNDH. Recomendaciones 22/2017 de 31 de mayo de 2017 p. 110; 8/2017 de 16 de marzo de 2017 pp. 38-39; 71/2016 de 30 de diciembre de 2016 pp. 42-43; 69/2016 de 28 de diciembre de 2016 p. 44; 60/2016 de 15 de diciembre de 2016 p. 92; 39/2016 de 22 de agosto de 2016 p. 34; 37/2016 de 18 de agosto de 2016 pp. 65-66; 58/2015 de 31 de diciembre de 2015 p- 217, entre otras.

independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación en su contra.¹²

88. Es así que el derecho a la seguridad jurídica, que comprende el principio de legalidad, establece que los poderes públicos deben estar sujetos al derecho bajo un sistema jurídico coherente y permanente, dotado de certeza y estabilidad que especifique los límites del Estado en sus diferentes esferas de ejercicio en atención a los titulares de los derechos individuales, garantizando el respeto a los derechos fundamentales de las personas. El incumplimiento del principio de legalidad puede materializarse en la limitación injustificada o la violación de cualquier otro derecho humano, como puede ser el debido proceso.¹³

89. Para cumplir o desempeñar sus obligaciones, los agentes del Estado deben cubrir todos los requisitos, condiciones y elementos que exige la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás leyes que de ella emanan, así como los previstos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano, para que la afectación en la esfera jurídica de los particulares que en su caso genere sea jurídicamente válida, ya que el acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado. Así, la restricción de un derecho debe ser utilizada estrictamente para los casos que lo ameriten a fin de garantizar el derecho a la seguridad jurídica de los gobernados.¹⁴

90. El derecho a la seguridad jurídica constituye un límite a la actividad estatal y se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en todas las instancias a

¹² CNDH. Recomendaciones 22/2017 p. 112; 69/2016 p. 45; 60/2016 pp. 93-94; 39/2016 pp. 35-36, y 58/2015 p. 2018.

¹³ CNDH Recomendaciones 22/2017 p. 111; 13/2017 de 30 de marzo de 2017 p. 94; 71/2016 p. 43; 69/2016 p. 47; 39/2016 p. 37, y 58/2015 p. 219, entre otras.

¹⁴ CNDH Recomendaciones 71/2016 p. 44; 70/2016 de 29 de diciembre de 2016 p. 110; 69/2016 p. 50; 60/2016 p. 95; 39/2016 p. 38; 37/2016 p. 68 y 58/2015 p. 220, entre otras.

efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto de la autoridad que pueda afectarlos.¹⁵

91. En relación con dichos requisitos, tratándose de solicitudes de asilo o reconocimiento de la condición de refugiado, la CrIDH¹⁶ consideró que:

- a. *“deben garantizarse al solicitante las facilidades necesarias, incluyendo los servicios de un intérprete competente, así como, en su caso, el acceso 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 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*

¹⁵ CNDH Recomendaciones 22/2017 p. 110; 71/2016 p. 42; 70/2016 p. 109; 69/2016 p. 46 donde se invoca el “Caso Fermín Ramírez vs. Guatemala”, sentencia de 20 de junio de 2005, p. 110. Voto razonado del juez Sergio García Ramírez, de 18 de junio de 2005.

¹⁶ “Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 2: Migrantes”, Corte Interamericana de Derechos Humanos, páginas 26 y 27, párrafo 159.

el medio de impugnación, a menos que se demuestre que la solicitud es manifiestamente infundada.”

92. El ACNUR menciona en su “Manual y Directrices sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado”,¹⁷ que el Comité Ejecutivo en octubre de 1977 recomendó que los procedimientos de refugio se deben ajustar a los requisitos básicos que permitan ofrecer al solicitante las siguientes garantías esenciales:

- i. “el funcionario competente (...) al que se dirija el solicitante en la frontera o en el territorio del Estado contratante debe tener instrucciones claras para tratar los casos que puedan estar incluidos en el ámbito de los instrumentos internacionales pertinentes. Debe de actuar en conformidad con el principio de no devolución y remitir tales casos a una autoridad superior;*
- ii. el solicitante debe recibir la orientación necesaria en cuanto al procedimiento que ha de seguirse;*
- iii. debe existir una autoridad claramente identificada –de ser posible una sola autoridad central- encargada de examinar las solicitudes de concesión de la condición de refugiado y de adoptar una decisión en primera instancia;*
- iv. debe proporcionarse al solicitante los medios necesarios, incluidos los servicios de un intérprete calificado, para presentar su caso a las autoridades competentes. Debe darse también al solicitante la oportunidad, acerca de la cual se le debe informar, de ponerse en contacto con un representante del ACNUR;*
- v. si se reconoce al solicitante la condición de refugiado, debe informársele al respecto y debe expedírsele el documento que certifique tal condición;*
- vi. si no se reconoce al solicitante la condición de refugiado, debe concedérsele un plazo razonable para apelar ante la misma autoridad o ante una autoridad diferente, administrativa o judicial, con arreglo al*

¹⁷ 2011. página 42 párrafo 192.

sistema prevaleciente, a fin de que se reconsidere formalmente la decisión adoptada;

- vii. *Debe permitirse al solicitante que permanezca en el país hasta que la autoridad competente a que se refiere el anterior inciso iii) adopte la decisión del caso, a menos que tal autoridad haya demostrado que la solicitud era claramente abusiva. Debe permitírsele asimismo permanecer en el país mientras esté pendiente una apelación a una autoridad administrativa o judicial superior.”*

93. En México, el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado y del otorgamiento de protección complementaria se encuentra regulado en el título cuarto de la Ley sobre Refugiados, el cual a grandes rasgos es el siguiente:

- a. La solicitud debe presentarse dentro de los 30 días hábiles a partir del ingreso al país.
- b. El solicitante debe llenar un formulario que le proporcione la COMAR (donde anotara sus datos y los hechos de su solicitud).
- c. La COMAR debe entrevistar de forma personal a los solicitantes.
- d. La COMAR solicitará la opinión de la SRE sobre las condiciones del país de origen.
- e. La COMAR analizará las declaraciones del solicitante realizadas en la entrevista.
- f. La resolución se emite en el plazo de 45 días hábiles, mismo que puede ser prorrogado por igual temporalidad en casos excepcionales; dicha determinación puede ser reconociendo la condición de refugiado, otorgando protección complementaria o negando ambas.
- g. En caso de resolución positiva, el INM otorgará la condición de estancia de Residente Permanente en el país.
- h. En caso de resolución negativa, los solicitantes cuentan con un plazo de 15 días para interponer el recurso de revisión.

94. Una vez analizadas las garantías previstas en la legislación nacional como internacional, se puede concluir que el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado tiene, como mínimo, las siguientes formalidades:

- a. Acceso al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, y que el mismo sea substanciado por la autoridad competente.
- b. Recibir asesoría, representación y atención durante la tramitación del procedimiento.
- c. Derecho a ser escuchado a través de entrevistas personales.
- d. Las resoluciones que dicte la autoridad estén debidamente fundadas y motivadas.
- e. Interponer los recursos en contra de la resolución que se dicte.
- f. En caso de que el solicitante sea reconocido con la condición de refugiado, se le deben expedir los documentos que acrediten su calidad migratoria.

95. A continuación, se hará un análisis de los casos que conforman el expediente que se resuelve, a partir de contrastar el procedimiento que se les aplicó a las víctimas en la COMAR de acuerdo con las garantías antes señaladas.

a. Acceso al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado (recepción de solicitudes) y que el mismo sea substanciado por la autoridad competente.

96. En el artículo 18 de la Ley sobre Refugiados, estatuye que *“El extranjero que solicite ser reconocido como refugiado deberá presentar por escrito su solicitud dentro del término de 30 días hábiles contados a partir del día hábil siguiente al que haya ingresado al país.”*

97. En el artículo 19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, se indica que la COMAR *“de manera excepcional dará trámite a las solicitudes presentadas fuera del plazo previsto, cuando el extranjero acredite que por causas ajenas a su voluntad no le fue materialmente posible presentarla oportunamente.”*

98. En el presente expediente se acreditó que el 17 de marzo de 2015, V1 solicitó el reconocimiento de la condición de refugiado para ella, y su familia V2, V3 y V4 ante la COMAR; ese día la autoridad dictó acuerdo de prevención, para que en un plazo de cinco días hábiles V1 manifestara los motivos por los que le fue materialmente imposible solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado dentro de los 30 días hábiles posteriores a su ingreso al país; requerimiento al que dio respuesta el 23 de ese mes y año.

99. El 13 de abril de 2015, la COMAR dictó acuerdo para que V1 compareciera en un plazo de cinco días hábiles ante el INM en Puebla y fuera **entrevistada vía telefónica** por personal de la COMAR, diligencia que se realizó el 22 de ese mes y año; el 27 de abril AR3 resolvió no tener por presentada en tiempo y forma la solicitud de reconocimiento de V1 por no encuadrarse en el supuesto establecido en el artículo 19 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, determinación que le fue notificada el 23 de junio de 2015.

100. El 13 de julio de 2015, V1 interpuso recurso de revisión en contra del acuerdo del 27 de abril de ese año, día en que la autoridad la previno para que en un plazo no mayor a cinco días expresara los agravios, requerimiento con el que cumplió el 23 de julio de 2015; el 27 de ese mes y año la COMAR resolvió desechar el recurso.

101. Si bien el artículo 18 de la Ley sobre Refugiados, advierte que la solicitud de reconocimiento debe realizarse dentro del término de 30 días hábiles contados a partir del día hábil siguiente al que ingresó al país, el artículo 19 del Reglamento de dicha Ley permite como excepción la imposibilidad material que el solicitante tuvo para presentar dicha solicitud dentro del término citado, aunado al hecho de que el artículo 20 de la Ley antes citada, menciona que se garantizará el otorgamiento de asistencia institucional a niñas, niños y adolescentes.

102. En la resolución que AR3 dictó el 27 de abril de 2015, mediante la cual determinó tener por no presentada en tiempo y forma la solicitud de V1, V2, V3 y V4, no realizó la valoración de cada uno de los motivos que V1 expresó para no presentar su solicitud en los 30 días hábiles a su ingreso al país, como fue el hecho de desconocer la figura de “refugiado”, no obstante que acudió a diversas dependencias a exponer

su caso sin obtener la debida orientación, ya que le indicaban que era un problema migratorio, sin canalizarla a la autoridad competente, además de que no contaba con recursos económicos para trasladarse en el país; tampoco AR3 consideró que viajaba con sus hijas menores de edad (V3 y V4), y únicamente indicó en su resolución, de forma general, que derivado de una entrevista que personal de la COMAR realizó a V1 vía telefónica, no se acreditaba ninguna causa ajena a su voluntad que la imposibilitara materialmente para presentar oportunamente su solicitud; sin embargo, en dicha resolución no determinó el criterio que utilizó para valorar los motivos que V1 había expuesto y los cuales le imposibilitaron presentar en tiempo su solicitud, únicamente expresando sin motivación alguna que no comprobó la referida imposibilidad material.

103. Aunado a ello, la entrevista que el 22 de abril de 2015 realizó AR4 a V1 y en la cual AR3 sustentó su resolución, se realizó vía telefónica, hecho que contraviene lo establecido en el artículo 21 de la Ley sobre Refugiados, que decreta que *“las entrevistas se deberán desahogar de manera personal con el solicitante”* (énfasis añadido), como se analizará en el inciso c, del presente documento.

104. Además, se advierte que transcurrieron 39 días hábiles para que a V1 le fuera notificada la resolución recaída a su solicitud, ya que la misma se dictó el 27 de abril de 2015 y se notificó hasta el 23 de junio de ese año, transgrediéndose con ello el artículo 45 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, que señala que la resolución se debe notificar dentro de los 10 días hábiles después de que se emitió.

105. Dicha omisión se agrava si se toma en cuenta que transcurrieron aproximadamente 3 meses desde que V1 presentó su solicitud hasta que obtuvo una respuesta que tuvo por no presentada su petición, dejándola a ella y a V2, V3 y V4 durante ese tiempo en estado de indefensión jurídica e incertidumbre de su condición migratoria.

106. Para esta Comisión Nacional es importante subrayar que, como sucedió en el caso analizado de V1, existen muchas personas migrantes que han manifestado a este Organismo Nacional, en las visitas de supervisión que se realizan a recintos migratorios y albergues, el desconocimiento de las solicitudes del reconocimiento de

la condición de refugiado, pues ninguna autoridad con la que tuvieron contacto se los hizo de su conocimiento y les explicó para qué y qué efectos tiene dicho reconocimiento, y al enterarse, en la mayoría de las veces, ha transcurrido por mucho el plazo legal de 30 días para solicitarlo.

107. Es de llamar la atención que, aunque es cierto que la solicitud de reconocimiento se tiene que presentar dentro de los 30 días hábiles siguientes al que haya ingresado al país, la Ley en la materia considera una excepción en la que se prevé que el trámite es viable cuando se acrediten las causas ajenas a la voluntad de la persona que le impidieron presentarla en dicho término.

108. De la experiencia que esta Comisión Nacional ha tenido en la atención de personas en contexto de migración internacional, ha dado cuenta que la gran mayoría de dichas personas que huyen de su lugar de origen por la violencia generalizada de sus comunidades y que ponen en riesgo su vida y la de su familia, desconocen la figura del “refugio” y su derecho a solicitarlo, teniendo conocimiento del mismo, en el mejor de los casos, cuando son detenidos por la autoridad migratoria, circunstancia que sucede también en la mayoría de los casos, 2 o 3 meses después de su entrada al país, lo que hace nugatoria la posibilidad de presentar su solicitud, pues ha transcurrido en exceso el plazo de 30 días para que sea procedente la misma, siendo que dichas personas se encontrarían en el supuesto de excepción que prevé el Reglamento de la Ley de Migración, pues es evidente que el desconocimiento de la figura del refugio, y del derecho a solicitarlo, se traduce en una imposibilidad material ajena a su voluntad para solicitarla a su ingreso al país, pues a partir de su conocimiento se está en la posibilidad plena para ejercer dicho derecho.

109. A consideración de esta Comisión Nacional, si se desconoce la existencia de tal derecho es evidente que no se puede ejercer materialmente, por lo que sería conveniente que en estos casos, a fin de garantizar el debido ejercicio del mismo, tomando en consideración que la posibilidad material de la mayoría de los solicitantes se hace viable a partir de que son detenidos y se les informa y/o asesora sobre su derecho al reconocimiento de la condición de refugiado, y con ello evitar casos como el sucedido a V1, garantizando así la debida protección al derecho de solicitar la condición de refugiado.

b. Recibir asesoría, representación y atención durante el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado.

110. El contenido del artículo 15, fracciones I y XII del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, dispone que entre las atribuciones de la COMAR está la de *“proporcionar a los extranjeros información sobre el derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado y sobre el procedimiento correspondiente”*, así como *“realizar las acciones para la detección de necesidades de atención a solicitantes...”*

111. En el artículo 16, fracciones IV y V, del citado ordenamiento jurídico se asigna al INM la atribución para coadyuvar con la COMAR *“en la atención a los solicitantes que se encuentren en una estación migratoria durante el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado”*; así como canalizar a instituciones especializadas a quienes presenten una situación de vulnerabilidad.

112. A su vez, la CrIDH reconoce la obligación de otorgar *“al solicitante de asilo (...) acceso a la asesoría y representación legal, tanto para someter su solicitud ante las autoridades como durante el trámite de la misma.”*¹⁸

113. De acuerdo con lo manifestado por V7, V12 y V13, quienes permanecieron en una estación migratoria durante el tiempo que duró su procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, no recibieron asesoría jurídica sobre el desarrollo del mismo por parte de la COMAR o del INM; además coincidieron en mencionar que, a partir de su solicitud, las únicas entrevistas que sostuvieron con la COMAR fueron para preguntarles sobre los motivos por los cuales estaban solicitando el reconocimiento, y cuando les notificaron la resolución respectiva, sin que tampoco el INM les explicara o los asesorara respecto del procedimiento.

114. De igual forma, no se tiene evidencia alguna de que la COMAR hubiesen tenido contacto con V6, V8, V9, V10, V11, V14, V15 y V16, familiares de los solicitantes V5, V7 y V13, a fin de asistirlos durante el procedimiento.

¹⁸ *“Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”*, op. cit., párrafo 251.

115. En los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado de V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15 y V16 no hay evidencia de la que se desprenda que la COMAR dictó alguna medida para que se valorara sus necesidades; por el contrario, en los acuerdos que dictaron AR3, AR17 y AR2 para admitir las solicitudes, se limitaron a pedir que se emitiera la constancia de trámite, se les entregaran los formularios, se notificara a los solicitantes y al INM del inicio del procedimiento, sin hacer mención de que se realizaran las valoraciones respectivas para determinar las necesidades de protección que cada uno de ellos requería, situación que se agrava si tomamos en consideración que había niñas, niños y adolescentes en manifiesta vulnerabilidad.

116. Durante las entrevistas que sostuvieron AR1, AR6 y AR5 con V5, V7, V12 y V13 tampoco se detectaron las necesidades que en su caso requerían, pues únicamente se limitaron a conocer los hechos que motivaron su salida del país de origen, y por los cuales estaban solicitando ser reconocidos con la condición de refugiado, pero sin preguntarles si ellos o sus respectivas familias (V6, V8, V9, V10, V11, V14, V15 y V16) requerían alguna asistencia o presentaban determinada necesidad, a fin de que se realizarán las acciones respectivas para atenderlos.

117. Si bien el 21 de mayo de 2015, 11 de febrero y 10 de marzo de 2016, la COMAR giró oficios al INM en los que indicó que entrevistó a V5, V7, V12 y V13 para valorar su situación de vulnerabilidad y dar seguimiento a las acciones de asistencia institucional; pero en dichos documentos no especifica cuando se realizó dicha valoración, el resultado de la misma y las necesidades que presentaba cada una de las víctimas y sus familias.

118. Tampoco se tiene constancia alguna de que el INM, en coadyuvancia con la COMAR, hubiese valorado las necesidades que requerían cada una de las víctimas tomando en consideración su calidad de solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado; pues dicho Instituto solo se limitó a dar respuesta a los oficios girados por la COMAR, reportando de forma general que a V7, V12 y V13 se les brindó atención médica, sin que se cuente con evidencia si se otorgó atención y/o asistencia a los demás solicitantes del reconocimiento, ni el seguimiento que la COMAR dio al estado de salud de las víctimas.

119. Con lo anterior, COMAR dejó de observar lo dispuesto en el artículo 62 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, que apunta que *“En relación con los solicitantes que se encuentren en una estación migratoria y que (...) se encuentren en una situación de vulnerabilidad, la COMAR podrá solicitar al Instituto que sean trasladados a la institución especializada que la misma determine...”*, situación que no ocurrió en los casos que se analizan, como se observó en los párrafos anteriores.

120. La COMAR tuvo conocimiento de que V5 presentó diversos conflictos con las personas en contexto de migración que se encontraban alojadas en la sección de mujeres de la estación migratoria de la Ciudad de México y solamente determinó brindarle asistencia psicológica para salvaguardar su salud emocional, la cual se le otorgó el 9 de julio de 2015, y de la que reportó que V5 presentaba *“rasgos significativos de un trastorno de personalidad de tipo psicópata entendiéndolo no como una enfermedad mental, sino que una persona psicópata sabe en todo momento lo que hace y la razón, distinguiendo claramente la realidad de la fantasía”*, concluyendo que V5 sufre de un trastorno de personalidad tipo psicópata.

121. En la opinión psicológica de este Organismo Nacional en la que analizó la evaluación elaborada por la COMAR, se concluyó que:

“A. El informe de Evaluación Psicológica no cumple con la metodología necesaria debido a que no cuenta con referencia bibliográfica.

B. El análisis psicológico no está sustentado y fundamentado, ya que se realizan precisiones de carácter subjetivo.

C. El trastorno de personalidad de tipo psicópata no existe dentro de la bibliografía especializada, por lo tanto V5 no fue diagnosticada y no se logró emitir una conclusión adecuada en el Informe de Evaluación Psicológica.

D. El significado de la palabra psicópata ya no se utiliza y no es reconocido dentro del DSM V [Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales de la Asociación Americana de Psiquiatría dentro de los trastornos de la personalidad.”

122. En el “Manual del ACNUR para la Protección de Mujeres y Niñas” se señala que *“las mujeres y las niñas tienen el derecho a recibir apoyo psicosocial como parte de su derecho a alcanzar el nivel más alto posible de salud mental y física (...) Los Estados tienen la obligación de garantizar que las mujeres en circunstancias especialmente difíciles cuenten con la protección adecuada y con servicios de salud, incluyendo tratamiento de traumas y orientación, incluso aquellas mujeres atrapadas en situaciones de conflicto armado y las mujeres refugiadas.”*¹⁹

123. Por lo anterior, la atención que la COMAR otorgó a V5 fue deficiente ya que lejos de salvaguardar su salud mental, se realizó un diagnóstico sin sustento médico reconocido en el Manual Diagnóstico y Estadístico de los Trastornos Mentales de la Asociación Americana de Psiquiatría, haciendo aseveraciones subjetivas, que contribuyeron que a la víctima no se le reconociera la condición de refugiado, pasando por alto la situación de vulnerabilidad en que se encontraba al ser una persona en contexto de migración.

124. Asimismo, como se describió en párrafos que anteceden, el 27 de julio de 2015, el Director de Protección y Retorno de la COMAR determinó tener por no interpuesto el recurso de revisión que presentó V1 y desechó su trámite, toda vez que el escrito con el cual pretendió desahogar la prevención que se le realizó el 13 de julio de 2015, no atendió los requisitos señalados en el artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, lo cual acredita de manera fehaciente que no recibió la asesoría, representación y atención que necesitaba durante la tramitación de su procedimiento.

125. Para esta Comisión Nacional la asesoría, orientación, representación y atención del solicitante de la condición de refugiado es fundamental para el adecuado trámite de la solicitud y el desarrollo del procedimiento en el que se sustanciará la misma, pues el apoyo e información que se le proporcione permitirá que pueda proporcionar los elementos necesarios a la autoridad para un exhaustivo análisis de su solicitud y ésta pueda tener una resolución justa.

¹⁹ Enero 2008. página 337.

126. La gran mayoría de las personas solicitantes de refugio entrevistadas por este Organismo Nacional durante las visitas de supervisión a las estaciones migratorias, comentaron que solamente se les informó del llenado de un cuestionario y la realización de una entrevista, pero ninguna de ellas refirió haber sido asesorada, por la COMAR o el INM sobre el desarrollo del procedimiento, las etapas del mismo, y las diversas formas de resolución, mucho menos los recursos que podrían presentar en caso de ser rechazada o no concedida su solicitud.

127. Aunque el artículo 19 de la Ley sobre Refugiados, ordena que *“el solicitante tendrá derecho a recibir información clara, oportuna y gratuita sobre el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado y sobre los derechos inherentes al mismo, así como los recursos que dicha Ley y otras le concedan”*; no se establece, ni en dicha Ley, ni en su reglamento, cómo se proporcionará tal información, ni qué organismo o servidor público deberá otorgarla, lo que propicia una laguna legal en detrimento de los derechos de la persona solicitante.

128. Si tomamos en consideración que el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado inicia con la solicitud de la persona en contexto de migración, tiene una etapa de presentación de elementos de prueba (entrevista), y otra de valoración de las mismas (resolución), pudiendo generar actos de molestia para el solicitante e incluso privativos de derechos, es innegable que dicho procedimiento debe contar con ciertas formalidades que le den certeza y seguridad jurídica al peticionario, por ello, este Organismo Nacional considera que la asesoría jurídica y el acompañamiento del solicitante por un asesor se advierte como un elemento esencial que ayudará a que el interesado presente sus argumentos y pruebas de manera oportuna y correcta, lo que además dará certeza de cumplimiento del debido proceso.

129. Conforme al artículo 32 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados existen obligaciones para los solicitantes en las entrevistas, para *“proporcionar información sobre sus antecedentes personales”*, *“aportar información veraz sobre los motivos por los que salió de su país de origen o de residencia habitual”*, *“aportar pruebas o, en su caso, explicar de manera satisfactoria la falta de las mismas”*, relatar las razones por las que solicita el reconocimiento de la condición de refugiado y cualquier

otra información que estime necesaria para probar su temor fundado o amenaza en su contra, por lo que este Organismo Nacional advierte la urgente necesidad de que los solicitantes de la condición de refugiado cuenten con la asesoría jurídica necesaria que los acompañe ante los diversos requerimientos de la autoridad, reiterando que dicha circunstancia dará certeza jurídica al procedimiento y cumplimiento al derecho humano de seguridad jurídica de los solicitantes, por lo que es necesario que la COMAR realice acuerdos o convenios con organismos e instituciones públicas o privadas sobre dichos particulares.

130. También se considera indispensable para este Organismo Nacional que, en todos aquellos casos en que en las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado estén involucradas niñas, niños o adolescentes, acompañados o no acompañados, antes de llevar a cabo las entrevistas correspondientes se de parte a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, o a las estatales correspondientes, con el objeto de que dichas instancias, les den acompañamiento en las diferentes etapas del procedimiento y cuiden de su protección integral y necesidades básicas.

c. Derecho a ser escuchado durante la substanciación del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, a través de entrevistas personales.

131. En los artículos 21 de la Ley sobre Refugiados, y 27 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, se establece que *“las entrevistas se deberán desahogar de manera personal con el solicitante”*, (énfasis añadido) y que la COMAR las realizará *“a efecto de allegarse de la información necesaria para el análisis del caso”*.

132. La CrIDH reconoció que: *“constituye un requisito ineludible la realización de una entrevista personal (énfasis añadido) a fin de que el solicitante exponga su caso, de modo tal que se garantice su derecho a ser oído. El derecho de las niñas y los niños a expresar sus opiniones y participar de una manera significativa es también importante en el contexto de los procedimientos de asilo o para la determinación de la condición de refugiado, cuyos alcances pueden depender de si la niña o el niño es solicitante o no, independientemente de que sea acompañado, no acompañado o*

separado de sus padres o de las personas encargadas de su cuidado. En los supuestos en que las niñas o los niños no pudieran dar una entrevista, corresponde atender a los métodos de comunicación no verbales que resulten más idóneos en cada caso concreto para dar cumplimiento al principio de participación.”²⁰

133. Además, *“La Corte estima que la entrevista no sólo constituye una forma de recabar información sobre la situación actual de la niña o niño solicitante, y de obtener y comprobar todos los elementos de prueba accesibles, sino también permite identificar necesidades inmediatas de asistencia como ropa, comida e higiene, entre otras.”²¹*

134. En el expediente se advierte que el 22 de abril de 2015, V1 fue entrevistada vía telefónica por AR4, para que abundara sobre los motivos por los cuales le fue materialmente imposible presentar su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, en el término legal.

135. El hecho de que AR4 realizara la entrevista vía telefónica con V1 se considera una irregularidad, pues la legislación es clara en su mandato de que la misma debe realizarse de forma personal con el solicitante; más aún si dicha entrevista constituía una parte importante en la determinación que tomaría la COMAR de aceptar o desechar la solicitud de V1, V2, V3 y V4.

136. Además, no existe constancia de que AR4 haya entrevistado a V2, V3 y V4, quienes también eran solicitantes del reconocimiento y que estaban representados por V1.

137. Respecto de V5, V7, V12 y V13 si bien sostuvieron una entrevista de forma personal con AR1, AR6 y AR5, se advierte que las mismas se llevaron a cabo después de 27, 37, 56 y 43 días, respectivamente, mucho después de la fecha en que fueron admitidas sus solicitudes. Aunque el Reglamento de la Ley sobre Refugiados no especifica el tiempo que puede transcurrir entre la solicitud y la

²⁰ “Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos,” op. cit., página 19, párrafo 252.

²¹ *Ibidem*, párrafo 255.

entrevista, debe entenderse que la misma tiene que hacerse de forma inmediata a la solicitud, para allegarse de datos para el análisis del caso, además de lo declarado por los solicitantes en el formulario de información. Esto es particularmente importante, puesto que no puede perderse de vista el tiempo máximo que establece dicho Reglamento para resolver la solicitud de reconocimiento de refugiado, que es de 45 días hábiles, según su artículo 45, por lo que la fecha en que se realice la entrevista no debe comprometer el cumplimiento de este plazo.

138. Sirve para reforzar lo anterior lo establecido en el “Manual y Directrices sobre los Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado”, del ACNUR, al aceptar que *“...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.”*²²

139. Por tanto, una vez que se admitió la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, las personas deben ser entrevistadas de forma personal lo más pronto posible, y las veces que sean necesarias, para que puedan abundar sobre el motivo de su petición, y que la autoridad se allegue de más antecedentes para emitir una determinación, que es de suma importancia, ya que la misma repercutirá de manera muy sensible en la vida de las personas y en su condición migratoria en el país.

140. La COMAR debe garantizar que los acompañantes del solicitante principal de la condición de refugiado sean entrevistados de forma individual, se les oriente sobre el procedimiento y su derecho a presentar la solicitud de forma independiente, si cuentan con motivos individuales para hacerlo; circunstancia que en el presente caso no ocurrió, pues que V2, V3, V4, V6, V8, V9, V10, V11, V14, V15 y V16, familiares de V1, V7 y V13, en ninguna etapa del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado tuvieron contacto con personal de COMAR, dejándose de observar lo señalado en el artículo 31 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, que prevé que; *“La [COMAR] procurará garantizar a todas las personas que acompañen al solicitante, la oportunidad de ser entrevistados individualmente, con el*

²² Página 44, párrafo 200.

propósito de identificar si se trata de extranjeros que pudieran presentar una solicitud independiente.”

141. Es oportuno mencionar que a pesar de que V3, V4, V6, V9, V10, V11, V15 y V16 eran niñas, niños y adolescentes que viajaban acompañados de sus padres, debieron ser escuchados durante el procedimiento de reconocimiento, porque la resolución de la COMAR también les afectó; además, de las entrevistas se pudo conocer las necesidades de protección que cada uno requería, para que la COMAR lo comunicara a las instancias protectoras de la niñez y que estas actuaran en defensa de su interés superior.

142. Concomitantemente, el artículo 21 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados exige que los solicitantes llenarán un formulario de información, el cual deberá realizarse en presencia de un servidor público de la COMAR o del INM.

143. En el presente expediente se acreditó que el 14 de mayo de 2015, V5 solicitó para ella y V6 el reconocimiento de la condición de refugiado en la estación migratoria de la Ciudad de México, la cual fue canalizada a la COMAR y, al día siguiente, AR3 emitió el acuerdo de su admisión. El 20 de mayo de 2015 V5 requisitó un formulario de información en el que anotó, entre otros, sus datos de identificación, y los motivos por los que solicitó la condición de refugiado, pero fue hasta el 11 de junio y 10 de julio de ese año cuando AR6 la entrevistó en las instalaciones de la estación migratoria de la Ciudad de México.

144. En el caso de V7, quien viajaba con V8, V9, V10 y V11, el 12 de enero de 2016 solicitó el reconocimiento de la condición de refugiado ante el INM en la estación migratoria de Tapachula, Chiapas; ese día AR17 admitió su solicitud y V7 llenó los formularios de información. El 17 de enero de 2016 las víctimas fueron trasladadas a la estación migratoria de la Ciudad de México, donde el 18 de febrero de ese año AR1 entrevistó de forma personal a V7, quien ese día solicitó por escrito que se le realizara otra entrevista, ya que no estaba de acuerdo con lo que se asentó en la primera, debido a que hicieron constar hechos que él no había manifestado, por lo que el 24 del mismo mes y año AR5 lo entrevistó.

145. Respecto de V12, el 23 de enero de 2016 solicitó el reconocimiento de la condición de refugiado ante el INM en Tenosique, Tabasco y el 25 de ese mes y año AR2 dictó acuerdo para admitir su solicitud, posteriormente el 27 de enero V12 fue trasladado a la estación migratoria de la Ciudad de México, lugar donde el 25 de febrero de 2016 requisitó el formulario de información y el 9 de marzo de ese año personal de la COMAR lo entrevistó de forma personal en las instalaciones de dicha estación migratoria.

146. El 22 de enero de 2016, V13 solicitó el reconocimiento de la condición de refugiado ante el INM en Villahermosa, Tabasco, para él y V14, V15 y V16. El 25 de ese mes y año AR2 admitió su solicitud, motivo por el cual el 28 de enero de 2016 las víctimas fueron trasladadas a la estación migratoria de la Ciudad de México, donde el 24 de febrero V13 llenó el formulario de información y ese día fue entrevistado por AR5 en las instalaciones de dicho recinto migratorio.

147. De los formularios de información requisitados por las víctimas, no se advierte que hayan sido asistidos por algún servidor público de la COMAR o del INM, en términos del artículo 21 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, situación que se considera irregular, pues la información de esos formularios son el fundamento de la solicitud, por lo que es necesario que durante el llenado de los mismos se encuentre presente un servidor público, especialmente de la COMAR, que asista o aclare las posibles dudas de los solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado.

148. Se evidenció que en el caso de V12 y V13 los formularios fueron requisitados hasta un mes después de admitida su solicitud y sus entrevistas se realizaron a los 56 y 43 días naturales de admitida su petición, no obstante que la información que los solicitantes proporcionan en esos documentos y durante la entrevista era necesaria para el estudio de su petición, lo que implicó que sus procedimientos continuaron sin que la autoridad tuviera la información indispensable para analizar la solicitud de esas víctimas, lo que contribuyó a que sus procedimientos se resolvieran hasta el último día del plazo que tiene la COMAR para emitir la determinación, tiempo durante el cual V12 y V13 y su familia permanecieron detenidos en una estación migratoria.

149. A consideración de esta Comisión Nacional la entrevista al solicitante de la condición de refugio es la parte total del procedimiento, pues a través de ella la autoridad recaba los mayores elementos que con posterioridad le permitirán decidir si la otorga o no.

150. En entrevistas que este Organismo Nacional realizó a V7, V12 y V13 el 8 de abril de 2016 en la estación migratoria de la Ciudad de México, respecto de la que tuvieron con la COMAR, apuntaron, en términos generales lo siguiente:

V7. Fue entrevistado el 12 de enero de 2016 de manera personal en la estación migratoria de Tapachula, Chiapas y sólo le preguntaron por qué quería solicitar refugio para él y su familia. Que dos días después regresaron los de COMAR, le volvieron a preguntar sobre porqué quería el refugio y grabaron lo que les dijo. Después le entregaron documentos para firmar, pero no lo hizo por que pusieron cosas que él no había dicho. Al preguntarle si se le había proporcionado asesoría jurídica sobre el procedimiento de refugio, respondió que no, que solamente los de COMAR le mencionaron que estaría 45 días en la estación migratoria, refiriendo, además, que no entrevistaron a ninguno de sus familiares

V12. El 25 de enero fue entrevistado por la COMAR en la estación migratoria de Villahermosa, Tabasco, y le preguntó por qué quería solicitar el refugio; después, el 28 y 29 del mismo mes y año, de nueva cuenta lo entrevistaron y grabaron todo lo que les dijo. Posteriormente, la COMAR, le informó que no le habían otorgado el refugio; agregando que no tuvo asesoría jurídica alguna.

V13. Refirió que fue entrevistado el 25 de enero de 2016, también en la estación migratoria de Villahermosa, Tabasco; le preguntaron por qué quería solicitar el refugio para él y su familia, a la cual no entrevistaron, y que no tuvo asesoría jurídica sobre el procedimiento de refugio.

151. De la documentación que la COMAR envió a esta Comisión Nacional se advierte que en las entrevistas que hizo a V7, V12 y V13 no se valoró su situación de vulnerabilidad, con base en lo previsto en los numerales 20 de la Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, 39 y 61 de su Reglamento,

ni se garantizó la cabal comprensión en la comunicación, según lo prevé el artículo 29 del mencionado Reglamento, ya que se concretó en indagar acerca de las razones por las cuales solicitaban la condición de refugiado, sin que se observe en dichas entrevistas algún momento previo que permita generar la confianza entre el entrevistador y el entrevistado, circunstancia que se considera fundamental, pues los solicitantes son personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad al haber abandonado su país de origen, no cuentan con recursos económicos suficientes para su subsistencia, pero sobre todo, están privados de su libertad, situación que se ve agravada, pues la COMAR y el INM, son las autoridades que resolvieron que permanecieran 45 días detenidos en la estación migratoria, sólo por solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado.

152. La migración regular o irregular implica una serie de pérdidas y duelos para la persona, en el ámbito de los lazos familiares, la cultura, el idioma, las relaciones personales, las costumbres, los riesgos por la integridad física, entre otras. A esta situación debe sumarse el tema de la mayor vulnerabilidad emocional que causa el traslado sin documentos a otro país y que genera lo que se ha denominado “Síndrome de Ulises” o “Síndrome del inmigrante” con estrés crónico o múltiple.²³

153. Aunado a ello, el encierro migratorio potencializa los miedos y angustias de muchas de las personas que lo viven, sumado a la incertidumbre y a los duelos que se viven por la situación migratoria irregular. El encierro constituye para muchos no solo el final del sueño, sino una experiencia límite a nivel mental, la cual se acentúa en personas o grupos en situación de vulnerabilidad como son: niñas, niños y adolescentes, mujeres, personas víctimas de delito, personas con discapacidad o adultos mayores.²⁴

154. En el citado “Manual y Directrices sobre Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado”, el ACNUR ha establecido los elementos necesarios que debe tener una entrevista de solicitantes de la condición de refugiado, para que esta cumpla con estándares de calidad y de certeza, tanto para el

²³ Sin Fronteras IAP, *“La Ruta del Encierro. Situación de las personas en detención en estaciones migratorias y estancias provisionales”*, 2013, México, pp 72-73.

²⁴ Salud y medicinas. *“Síndrome de Ulises, enfermedad del migrante.”* Página de internet: <http://www.saludymedicinas.com.mx/centros-de-salud/salud-mental/articulos/sindrome-ulises-enfermedad-migrante.html>, fecha de consulta: 19 de julio de 2017.

entrevistado como para la autoridad encargada de llevar a cabo el procedimiento, siendo los siguientes:

- a. Debe existir preparación previa del entrevistador sobre el caso que va a desahogar.
- b. Podrá ser acompañado el entrevistado por un asesor jurídico, representante legal, o tercero (personas de confianza), para lo cual el solicitante deberá presentar por escrito su consentimiento.
- c. La entrevista se debe desarrollar de acuerdo a:
 - Tomarse el tiempo necesario para crear un ambiente de confianza y respeto.
 - Hacerse en lugar adecuado en el que exista privacidad y de confianza al entrevistado.
 - Comentar con el si se encuentra bien física y psicológicamente para llevar a cabo la entrevista.
 - Explicarle al solicitante el propósito de la entrevista y como se hará, la confidencialidad de los datos que aporte y la obligación de decir la verdad.
 - Dar la oportunidad al entrevistado de hacer preguntas.
 - Registrar la entrevista y explicarle al entrevistado para que efecto se realiza.
 - Preguntar si tiene pruebas, como documentos, testigos, para soportar sus afirmaciones; en su caso establecer la fecha para recibir las mismas.
 - Explicar que etapas seguirían después de la entrevista y determinar una fecha para comunicar la resolución.
- d. Entrevistar a los miembros de la familia del solicitante que están considerados para el reconocimiento de la condición de refugiado.

155. Considerando que las entrevistas que realizó la COMAR a los solicitantes de la condición de refugiado no cumplen a cabalidad con los citados lineamientos, omitiendo con ello la obtención de datos certeros, ciertos y suficientes, y afectando en consecuencia las resoluciones, para esta Comisión Nacional es una exigencia que las mismas se lleven a cabo bajo tales los parámetros, pues así se garantizará que la determinación de los procedimientos esté soportada en datos y elementos de

prueba confiables y objetivos surgidos de una entrevista profesional, que garantice el respeto de los derechos humanos de las personas en contexto de migración. Así es indispensable que la COMAR elabore un protocolo para las entrevistas a los solicitantes de la condición de refugiado, en el que se incluya los lineamientos del ACNUR, para asegurar los derechos a la seguridad jurídica y legalidad de los solicitantes.

d) Resoluciones debidamente fundadas y motivadas.

156. La CrIDH reconoció que: *“la decisión que adopte la autoridad competente respecto a la solicitud, en cuanto a reconocer o no la condición de refugiado al solicitante en base a las determinaciones de hecho y de derecho, debe estar debida y expresamente fundamentada, a fin de posibilitar en su caso el ejercicio del derecho al recurso.”*²⁵

157. En el caso de V1, V2, V3 y V4, AR3 resolvió el 27 de abril de 2015 no tener por presentada en tiempo y forma su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, con el argumento de que no se encuadró en el supuesto establecido en el artículo 18 de la Ley sobre Refugiados es decir porque se presentó fuera del plazo legal.

158. No obstante lo anterior, AR3 no motivó la resolución que dictó, ya que se limitó a mencionar que de lo manifestado por V1, no se acreditó ninguna causa ajena a su voluntad que le imposibilitara materialmente para presentar oportunamente su solicitud, sin especificar los motivos que lo llevó a tal conclusión, así como el criterio utilizado para acreditar o no la imposibilidad material.

159. La resolución que se dictó en el caso de V1 y su familia, al ser de naturaleza administrativa, se deben aplicar las garantías del debido proceso, por lo que debió estar debidamente fundada y motivada, entendiéndose que en la misma se deben

²⁵ “Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, óp. cit., página 51, párrafo 257.

citar todos los preceptos legales aplicables y las razones que se hayan considerado para estimar que al caso pueden aplicarse.

160. En las resoluciones que AR7 y AR2 dictaron a V5, V6, V7, V8, V9, V10 y V11, no se hizo una valoración del interés superior de la niñez, ya que la autoridad se limitó a negar el reconocimiento de la condición de refugiado, con base en las declaraciones y pruebas que aportaron V5 y V7, quienes tenían la calidad de solicitantes principales, sin que dichos servidores públicos hubieran considerado el hecho de que las víctimas viajaban con niñas, niños y adolescentes, quienes también eran solicitantes de esa condición y cuya determinación les afectó.

161. Los artículos 24 de la Ley sobre Refugiados y 45 de su Reglamento ordenan que todas las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado serán analizadas y evaluadas, debiendo emitir, *“en cada caso, resolución escrita, fundada y motivada, dentro de los 45 días hábiles contados a partir del día siguiente a la presentación de la solicitud”*; resolución que se notificará al solicitante *“dentro de los 10 días hábiles siguientes a su emisión”*. Es de observarse que los casos de V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15 y V16, la COMAR resolvió los procedimientos de reconocimiento hasta el día 44 y 45, esto es hasta el penúltimo y último día que tenía para emitir su determinación, sin que se les notificara tal resolución dentro del plazo establecido en el mencionado numeral, dejándolos en total estado de indefensión jurídica.

162. AR7 y AR2 determinaron no reconocer a V5, V6, V7, V8, V9, V10 y V11 la condición de refugiado, situación que le notificó al INM el 28 de julio de 2015 y 31 de marzo de 2016, autoridad que continuó con el procedimiento administrativo migratorio, resolviendo el 3 de septiembre de 2015 y 12 de mayo de 2016, el retorno asistido de a su país de origen.

163. Una vez que el INM fue notificado por la COMAR de la resolución en sentido negativo que se dictó a las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado y continuó con el procedimiento administrativo migratorio de V5, V6 V7, V8, V9, V10 y V11, tardó 27 y 30 días hábiles para emitir su resolución, transgrediendo el artículo

111 de la Ley de Migración, que prevé que; *“El Instituto resolverá la situación regular de los extranjeros en un plazo no mayor a 15 días hábiles.”*

164. Aunque el INM suspendió los procedimientos administrativos migratorios de las víctimas cuando solicitaron el reconocimiento, una vez que el mismo continuó debió resolverlo dentro de los 15 días hábiles siguientes a dicha notificación, si se toma en consideración que entre los agraviados había niñas, niños y adolescentes, por lo que a fin de garantizar su interés superior, la autoridad migratoria debió priorizar sus procedimientos y evitar que se prolongara la detención en la que se encontraban.

165. Respecto de V12 se advierte que el 5 de abril de 2016 la COMAR notificó al INM la resolución en sentido negativo que dictó y fue hasta el 16 de mayo de ese año cuando AR12 resolvió el procedimiento administrativo de dicha víctima, por lo que la autoridad migratoria, también en este caso, excedió el plazo de los 15 días hábiles que tiene para resolver, ya que tardó 27 días hábiles.

166. Además, llama la atención que AR12 determinó deportar a su país de origen a V12 y le impuso como sanción no poder ingresar al país durante un año, emitiendo para ello una alerta migratoria en su contra, por haberse internado a territorio mexicano sin la documentación requerida; puesto que en ese supuesto los extranjeros que fueron solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado son retornados de forma asistida a su país de origen, sin que el INM deba imponer una sanción administrativa de ingreso como lo hizo, por lo que se considera que esa determinación es excesiva, si tomamos en cuenta que en su resolución ese Instituto no argumentó alguna otra causa por la cual decidió deportar y sancionar a V12.

167. Respecto de V13, V14, V15 y V16 el 30 de marzo de 2016 la COMAR resolvió reconocer su condición de refugiados, situación que le notificó al INM el 12 de abril de ese año, y el 14 del mismo mes y año determinó otorgarles un oficio de salida de la estación migratoria para que regularizaran su situación migratoria en el país; así, el 27 de mayo de 2016 dicho Instituto le expidió a V14, V15 y V16 tarjetas de residentes permanentes.

168. No obstante lo anterior, a V13, el 15 de febrero de 2017, AR18 determinó negar el trámite de regularización de su situación migratoria en la modalidad de razones humanitarias, porque tenía una alerta migratoria de carácter informativo, aun y cuando ya se le había reconocido la condición de refugiado, ordenó su salida definitiva del país, transgrediendo los artículos 25, segundo párrafo, de la Ley sobre Refugiados, y 87 de su Reglamento, que advierten que: *“En los casos de reconocimiento de la condición de refugiado, la Secretaría [SEGOB] expedirá el documento migratorio correspondiente que acredite su situación migratoria regular en el país”,* concediéndose *“la condición de residente permanente”*. Dicha situación se analizará en el inciso f, de la presente recomendación.

e. Interponer los recursos en contra de la resolución que se dicte.

169. En el artículo 25, segundo párrafo, de la Ley Sobre Refugiados, se establece que: *“Si la resolución fuese en sentido negativo, el extranjero podrá interponer recurso de revisión dentro de los 15 días hábiles contados a partir de la notificación respectiva...”*

170. La CrIDH registró que *“Si no se reconoce al solicitante la condición de refugiado, se le debe brindar la información sobre como recurrir la decisión y concedérsele un plazo razonable para ello, a fin de que se reconsidere formalmente la decisión adoptada (...) 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.”*²⁶

171. En la resolución que se dictó a los procedimientos de V5 quien viajaba con V6; de V7 quien estaba acompañado de V8, V9, V10 y V11; y de V12 en la cual les negaron el reconocimiento de la condición de refugiado, se menciona que tienen derecho a interponer el recurso de revisión y los medios de defensa que estime pertinentes, sin embargo, V5 y V7 no interpusieron dicho recurso; en este sentido, de acuerdo con lo manifestado por V7 esa decisión se debió a que se encontraba

²⁶ *“Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”,* op. cit., página 52, párrafos 258 y 259.

detenido en la estación migratoria de la Ciudad de México y no quería que sus hijos continuaran encerrados.

172. En el caso de V12, el 25 de abril y 4 de mayo de 2016, refirió ante la autoridad migratoria que cuando la COMAR le notificó el 4 de abril de 2016, la negativa a su solicitud de reconocimiento, manifestó su deseo de interponer el recurso de revisión, pero no fue atendido y tampoco obtuvo respuesta alguna, por lo que deseaba regresar a su país. El 6 de mayo de 2016 AR2 resolvió a V12 tener por no interpuesto el recurso de revisión, al considerarse extemporáneo, porque lo presentó hasta el 4 de mayo de ese año.

173. Dado lo anterior, se advierte que si bien V5, V7 y V12 tuvieron conocimiento de que podían interponer el recurso de revisión en contra de la negativa a su solicitud de reconocimiento, en el caso de V7 no lo interpuso debido a las condiciones de detención en que se encontraba con su familia; por lo que hace a V12, si bien no existe constancia de que manifestara ante la COMAR su deseo de interponer ese recurso al momento en que fue notificado de la resolución, sí lo hizo el 25 de abril de 2016, cuando aún estaba en tiempo para ello, ante la autoridad migratoria, a quien señaló que había interpuesto el recurso sin obtener respuesta, sin embargo, el INM omitió canalizar a V12 ante la COMAR para que le brindaran atención a su caso y se verificara el estado que guardaba el recurso, haciendo nugatorio su derecho a interponer el recurso de revisión.

174. Por tanto, la autoridad no solo debe informar a los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado, sobre su derecho a interponer el recurso de revisión, sino que les debe dar las facilidades para que puedan presentarlo, a fin de que realmente su derecho sea efectivo en los hechos.

f. Expedición de documentos que acrediten la calidad migratoria por ser refugiados.

175. En los referidos artículos 25, segundo párrafo, de la Ley sobre Refugiados y como 87 de su Reglamento, se establece que: *“En los casos de reconocimiento de la condición de refugiado, la Secretaría [SEGOB] expedirá el documento migratorio*

correspondiente que acredite su situación migratoria regular en el país”, concediéndose “la condición de residente permanente”.

176. En los artículos 54, fracción I, y 139 fracción I de la Ley de Migración y su Reglamento se indica que: *“Se otorgará la condición de residente permanente al extranjero que se ubique en los siguientes supuestos: por razones de asilo político, reconocimiento de la condición de refugiado y protección complementaria o por la determinación de apátrida, ...”*

177. El artículo 27 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas revela que: *“Los Estados Contratantes expedirán documentos de identidad a todo refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados y que no posea un documento válido de viaje.”*

178. El citado “Manual y Directrices sobre los Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado”, del ACNUR, menciona que a las personas que se les reconoció la condición de refugiados, se les debe expedir el documento que certifique tal condición.²⁷

179. Respecto de V13, V14, V15 y V16, el 30 de marzo de 2016 la COMAR determinó reconocerles la condición de refugiados, lo anterior le fue notificado al INM el 12 de abril de ese año, y el 14 del mismo mes y año esta última autoridad resolvió otorgarles un oficio de salida de la estación migratoria para que regularizaran su situación migratoria en el país.

180. El 21 de abril de 2016, V13, V14, V15 y V16, iniciaron los trámites ante el INM para regularizar su situación migratoria en el país, sin embargo, fue hasta el 27 de mayo de ese año en que dicho Instituto le expidió a V14, V15 y V16 tarjetas de residentes permanentes.

²⁷ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *“Manual y Directrices sobre...”*, op. cit., páginas 42 y 43, párrafo 192, inciso V.

181. Por lo que hace a V13, el 15 de febrero de 2017, AR18 resolvió negar la regularización migratoria de dicha víctima, con el argumento de que tenía una alerta migratoria, por lo que ordenó su salida definitiva del país.

182. De lo anterior se advierte que para determinar la solicitud de regularización migratoria de V13, AR18 excedió el plazo establecido en el artículo 128 de la Ley de Migración, que dispone que: *“La autoridad migratoria deberá dictar resolución en los trámites migratorios en un plazo no mayor a veinte días hábiles”*, pero que en el presente caso tardó 208 días hábiles, sin que justificara esa dilación, tiempo durante el cual V13 permaneció sin documentos que acreditaran su estancia legal en el país, transgrediendo lo establecido en la ya referida normatividad.

183. En su resolución AR18, no motivó la negativa para regularizar la situación migratoria de V13, únicamente señaló que debido a que cuenta con una alerta migratoria no se encuentra en condiciones de resolver de manera positiva el trámite y ordenó su salida del país; dicha determinación del INM se considera sumamente grave, en virtud de que V13 tenía la protección del Estado Mexicano, ya que se le reconoció por la COMAR la condición de refugiado, adquiriendo todos los derechos establecidos en las leyes mexicanas, como el de contar con documentos que lo identifiquen con la condición de refugiado y como residente permanente en el país.

184. La única autoridad competente para, en su caso, cesar, revocar o cancelar la condición de refugiado es la Secretaría de Gobernación, de conformidad con el artículo 33, de la Ley sobre Refugiados, que decreta: *“La Secretaría cesará el reconocimiento de la condición de refugiado al que:*

- I. Se ha acogido voluntariamente a la protección del país de su nacionalidad;*
- II. Habiendo perdido su nacionalidad, la recobra voluntariamente;*
- III. Ha adquirido una nueva nacionalidad y disfruta de la protección del país de su nueva nacionalidad;*
- IV. Se ha establecido voluntariamente en el país que había abandonado o fuera del cual había permanecido de conformidad con el artículo 13 de la Ley;*

- V. *Han desaparecido las circunstancias por las cuales fue reconocido como refugiado y no puede continuar negándose a acogerse a la protección del país de su nacionalidad, o*
- VI. *No tiene nacionalidad y por desaparecer las circunstancias en virtud de las cuales fue reconocido como refugiado, está en condiciones de regresar al país donde tenía su residencia habitual.”*

185. A su vez, en el artículo 34 de dicho ordenamiento jurídico se establece que: *“La Secretaría revocará el reconocimiento de la condición de refugiado cuando, con posterioridad a su reconocimiento, un refugiado realice conductas contempladas en las fracciones I y III del artículo 27 de esa ley”*. En dichas fracciones se prevé *“que haya cometido un delito contra la paz, el crimen de genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra”, o “que haya cometido actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas”*.

186. En el artículo 35 de la citada Ley se advierte que: *“La Secretaría cancelará el reconocimiento de la condición de refugiado, cuando tenga en su poder pruebas fehacientes que demuestren que el solicitante ocultó o falseó los hechos declarados sobre los que basó su solicitud de tal forma que, de haberse conocido oportunamente, hubieran ocasionado el no reconocimiento de la condición.”*

187. En el caso de V13 no se actualiza ninguno de los supuestos señalados en los artículos invocados, para que le cesaran, cancelaran o revocaran su calidad de refugiado, por lo que la autoridad migratoria se excedió en sus facultades al ordenar su salida definitiva del país que le otorgó protección al acreditarse que su vida e integridad corren peligro en otro Estado. AR18 tampoco consideró el principio de unidad familiar, pues que al ordenar su salida lo separó de su esposa e hijos menores de edad, quienes cuentan con la condición de refugiados en México, en consecuencia, les está causando una afectación en su bienestar, lo que repercute en un adecuado desarrollo como familia.

188. Es importante destacar que AR18 fundamentó su resolución de V13, en el artículo 43 de la Ley de Migración que informa: *“Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 42 [razones humanitarias] de este ordenamiento, las autoridades migratorias*

podrán negar la expedición de la visa, la internación regular a territorio nacional o su permanencia a los extranjeros que se ubiquen en alguno de los siguientes supuestos:

I. Estar sujeto a proceso penal o haber sido condenado por delito grave conforme a las leyes nacionales en materia penal o las disposiciones contenidas en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, o que por sus antecedentes en México o en el extranjero pudieran comprometer la seguridad nacional o la seguridad pública;

II. Cuando no cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley, su Reglamento y otras disposiciones jurídicas aplicables;

III. Cuando se dude de la autenticidad de los documentos o de la veracidad de los elementos aportados;

IV. Estar sujeto a prohibiciones expresas de autoridad competente, o

V. Lo prevean otras disposiciones jurídicas.

Las autoridades migratorias, en el ámbito de sus atribuciones, contarán con los medios necesarios para verificar los supuestos anteriores y para este fin podrán solicitar al extranjero la información o datos que se requieran.

El hecho de que el extranjero haya incumplido con lo dispuesto en la fracción II de este artículo, no impedirá a la autoridad migratoria analizar de nueva cuenta su solicitud de visa, siempre que cumpla con lo dispuesto en esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

En los casos en que el extranjero haya sido condenado por delito grave conforme a las leyes nacionales, el Instituto valorará su condición migratoria atendiendo los principios de la readaptación social, así como los relativos a la reunificación familiar.”

189. Para el caso de V13 no se aplica ninguno de los supuestos citados en dicho artículo; en primer lugar porque al ser reconocido con la calidad de refugiado, el Estado Mexicano le está otorgando protección y con ella uno de sus derechos es que

la autoridad le expida documentos como residente permanente en el país, lo que le da certeza jurídica al tener una estancia legal en México; además, si se considera que la propia autoridad señaló en su resolución para resolver la solicitud de trámite de regularización de situación migratoria en la modalidad de razones humanitarias, que la negativa es porque cuenta con una alerta migratoria, la cual únicamente es de carácter informativo, AR18 no aportó el tipo de alerta y la razón de su emisión, por tanto, dicha autoridad responsable no fundó ni motivó debidamente esa determinación.

190. Con base en lo expuesto, la COMAR y el INM dentro del ámbito de sus respectivas competencias, fueron omisos en respetar las garantías mínimas que debe tener el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, como son el acceso a dicho procedimiento, y que el mismo sea substanciado por la autoridad competente; recibir asesoría, representación y atención durante la tramitación del procedimiento; derecho a ser escuchado a través de entrevistas personales; que las resoluciones que dicte la autoridad estén debidamente fundadas y motivadas; interponer los recursos en contra de la resolución que se dicte; y en caso de que el solicitante sea reconocido con la condición de refugiado, se le expidan los documentos que acrediten su calidad migratoria, vulnerando en contra de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15 y V16 su derecho a la seguridad jurídica y legalidad.

LIBERTAD PERSONAL.

191. El derecho a la libertad personal está reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en distintos instrumentos internacionales de derechos humanos. Los artículos 14 y 16 constitucionales disponen que nadie puede ser privado de su libertad ni molestado en su persona sin que exista previamente una orden fundada y motivada emitida por una autoridad competente, siendo la única excepción cuando se trate de delito flagrante o caso urgente. En el mismo sentido el artículo 16 constitucional dispone que *“cualquier persona puede detener al indiciado*

*en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido”.*²⁸

192. A nivel internacional, este derecho se reconoce en los artículos 9, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y XXV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que disponen que nadie podrá ser arbitrariamente detenido; en consonancia con estos artículos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el numeral 9.1, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 7.3, señalan que todas las personas tienen derecho a la libertad y a la seguridad personales y, por lo mismo, nadie puede ser sometido a detención o prisión arbitrarias. De acuerdo a estos preceptos, las personas sólo pueden ser privadas de su libertad en los casos establecidos en la Constitución o en la ley y con arreglo al procedimiento establecido en ellas.²⁹

193. Cuando el derecho a la libertad personal se restringe o su ejercicio se niega se afirma que se trata de una privación de aquél. Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) la privación de la libertad es: *“Cualquier forma de detención, encarcelamiento, institucionalización o custodia de una persona, por razones de asistencia humanitaria, tratamiento, tutela, protección, o por delitos e infracciones a la ley, ordenada por o bajo el control de facto de una autoridad judicial o administrativa o cualquier otra autoridad, ya sea en una institución pública o privada...”*³⁰

194. Para que la autoridad pueda restringir o limitar el ejercicio de este derecho, debe cumplirse con los requisitos formales y materiales del mismo, con el fin de evitar el abuso del poder estatal. Por esa razón, la jurisprudencia de la CrIDH estableció que *“...cualquier restricción al derecho a la libertad personal debe darse únicamente por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas o por las leyes dictadas conforme a ellas (aspecto material), y además, con estricta*

²⁸ CNDH. Recomendaciones 8/2017 pp. 38-39; 69/2016 pp. 66-67; 43/2016 de 14 de septiembre de 2016 p. 85; 22/2016 de 22 de mayo de 2016; 58/2015 p. 143, entre otros.

²⁹ CNDH. Recomendaciones 43/2016 p. 86; 22/2016 p. 74; 20/2016 p. 41 y 58/2015 p. 143.

³⁰ “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas”, Disposición General, invocados: CNDH Recomendaciones 43/2016 p. 87; 22/2016 p. 75, y 20/2016 p. 42.

*sujeción a los procedimientos objetivamente definidos en la misma (aspecto formal)”.*³¹

195. El incumplimiento de estos requisitos pueden llevar a la materialización de una detención que puede calificarse como ilegal y/o arbitraria. Es claro que la inobservancia de los aspectos formal y material de la detención implican que la misma sea ilegal. El artículo 16 constitucional ordena que una persona solamente puede ser privada de su libertad cuando exista una orden judicial fundada en la circunstancia de atribuirse a un sujeto la comisión de un delito o cuando fuera detenido en flagrancia o en casos urgentes. Asimismo, las autoridades que ejecuten la detención deben respetar y garantizar los derechos de la persona detenida, previamente reconocidos en el artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.³²

196. Sobre la arbitrariedad de las detenciones la CrIDH ha señalado también, que tal y como lo establece el citado artículo 7 de la Convención Americana “... *nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento por causas y métodos que –aún calificados de legales- puedan reputarse como incompatibles con el respeto a los derechos fundamentales del individuo por ser, entre otras cosas, irrazonables, imprevisibles, o faltos de proporcionalidad”.*³³

197. De lo antes expuesto, es evidente que para la CrIDH la noción de arbitrario supera y es más amplia que el incumplimiento de los requisitos establecidos en la ley. Por esta razón es posible que una detención, aun siendo legal, sea calificada de arbitraria al ser violatoria de cualquier derecho humano o por una aplicación incorrecta de la ley.³⁴

198. El derecho a la libertad personal implica que no existan alteraciones que provengan de medios como la detención u otros similares que, efectuado de manera arbitraria o ilegal, restrinjan o amenacen la libertad de toda persona de disponer en

³¹“*Caso González Median y familiares vs. República Dominicana*”. Excepciones. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de febrero de 2012, párr. 176. Invocado en: CNDH. Recomendaciones 43/2016 p.88; 22/2016 p. 76; 20/2016 p.43 y 58/2015 p. 146.

³² CNDH. Recomendaciones 43/2016 p. 89; 20/2017 p.44, y 58/2015 p. 147.

³³ “*Caso Fleury y otros vs. Haití*”. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2011, párr. 57. Invocado en: CNDH. Recomendaciones 43/2016 p.90; 22/2016 p.78; 20/2016 p.45 y 58/2015 p. 148.

³⁴ CNDH. Recomendaciones 43/2016 p. 91; 22/2016 p. 79; 20/2016 p.46, y 58/2015 p. 149.

cualquier momento y lugar su vida individual y social con arreglo a sus propias opiniones y decisiones. Este derecho puede verse afectado por toda medida ilegal o arbitraria restrictiva de la libertad.

199. Es de relevancia el hecho de que los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado permanecen detenidos en estaciones migratorias durante el tiempo que dura el procedimiento, lo que trae como consecuencia que en muchos de los casos se desistan del mismo, o bien las personas se desincentiven de solicitar dicha condición, debido al tiempo que van a permanecer privados de su libertad.³⁵

200. La CrIDH en la opinión consultiva 21/2014 menciona que *“en el contexto migratorio, la privación de libertad puede afectar a solicitantes de asilo, refugiados, apátridas y migrantes en situación irregular (...) Los Estados no pueden recurrir a la privación de libertad de niñas o niños que se encuentran junto a sus progenitores, así como de aquellos que se encuentran no acompañados o separados de sus progenitores, para cautelar los fines de un proceso migratorio ni tampoco pueden fundamentar tal medida en el incumplimiento de los requisitos para ingresar y permanecer en un país, en el hecho de que la niña o el niño se encuentre solo o separado de su familia, o en la finalidad de asegurar la unidad familiar, toda vez que pueden y deben disponer de alternativas menos lesivas y, al mismo tiempo, proteger de forma prioritaria e integral los derechos de la niña o del niño.”*³⁶

201. En el Manual para la Prevención de la Detención Innecesaria de Migrantes, emitido el 2011 por la Coalición Internacional contra la Detención, se reconoce que *“Los solicitantes de asilo no deben ser detenidos ni sancionados, ya que se vieron obligados a entrar a un país de forma irregular o sin documentación adecuada. (...) deben tener la oportunidad de solicitar asilo y acceder a los procedimientos de asilo.”*³⁷

³⁵ CNDH. Recomendaciones 43/2016 p. 92; 22/2016 p. 80; 20/2016 p.47, y 58/2015 p. 150.

³⁶“Derechos y Garantías de Niñas y Niños en el contexto de la migración y/o necesidades de protección internacional”, 19 de agosto de 2014, párrafos 147 y 160.

³⁷ “Posición de la Coalición Internacional Contra la detención” núm. 4, página 057.

202. Las “Directrices sobre la detención” del ACNUR reconocen también que: *“La entrada o la estancia ilegal de los solicitantes de asilo no da al Estado un poder automático para detener o restringir la libertad de circulación. La detención que se impone con el fin de disuadir a los eventuales solicitantes de asilo, o para persuadir a quienes ya han presentado la solicitud, es incompatible con las normas internacionales.”*³⁸

203. El Comité Internacional de la Cruz Roja asume que: *“Los niños y las niñas solicitantes de asilo o refugiados no deben ser detenidos. Sin embargo, en situaciones en las que son detenidos, esta detención debe ser usada como una medida de último recurso y debe durar el menor tiempo posible.”*³⁹

204. La CrIDH en el “Caso Familia Pacheco Tineo vs Estado Plurinacional de Bolivia”⁴⁰ resolvió que *“serán arbitrarias las políticas migratorias cuyo eje central es la detención obligatoria de los migrantes irregulares, sin que las autoridades competentes verifiquen en cada caso en particular, y mediante una evaluación individualizada, la posibilidad de utilizar medidas menos restrictivas que sean efectivas para alcanzar aquellos fines.”*

205. De lo señalado en los párrafos precedentes se puede inferir que la privación de la libertad de personas solicitantes de la condición de refugiado, incluyendo a los menores de edad, es atentatoria a sus derechos humanos, pues la detención los coloca en una extrema situación de vulnerabilidad, lo que en muchos de los casos los lleva a desistirse de su pretensión, y toman el riesgo de retornar a su lugar de origen en donde su vida o integridad está en riesgo.

206. Al respecto, en el presente caso, todas las víctimas, con excepción de V1, V2, V3 y V4, permanecieron detenidas en diversas estaciones migratorias, privadas de su libertad. V5 y V6 estuvieron 124 días; V7, V8, V9, V10, y V11 150 días; V12 18

³⁸ “Directrices sobre la detención. Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo y las alternativas a la detención”, 2012, núm. 32, página 19.

³⁹ “Directrices Generales Inter-Agenciales sobre NIÑAS Y NIÑOS NO ACOMPAÑADOS Y SEPARADOS”, enero 2004, página 34.

⁴⁰ Excepciones preliminares..., op. cit., párrafo 131.

días; V13, V14, V15 y V16 85 días, a pesar de ser solicitantes del reconocimiento, es incompatible con las normas nacionales e internacionales.

207. AR8, AR14, AR15 y AR16, al tener conocimiento que V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15 y V16, eran solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, se limitaron a suspender el procedimiento administrativo migratorio, hasta en tanto la COMAR dictara resolución a sus procedimientos de refugio, sin buscar alternativas a la detención, no obstante que entre dichos solicitantes también había niñas, niños y adolescentes; por el contrario, después de que fueron admitidas sus solicitudes de refugio, la autoridad migratoria trasladó a V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15 y V16 a la estación migratoria de la Ciudad de México, donde continuaron privados de su libertad; V5 y V6 permanecieron en el recinto migratorio antes citado desde que inició su procedimiento.

208. Al respecto, en los artículos 52, fracción V, inciso c y 137, fracción III, de la Ley de Migración y su Reglamento, se señala que se autorizará la condición de estancia de visitante por razones humanitarias a los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado o protección complementaria del Estado Mexicano, *“hasta en tanto no se resuelva su situación migratoria.”* En consecuencia, se estima conducente que en este tipo de casos el INM emita un documento a los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado o protección complementaria, para que estas personas puedan continuar su proceso administrativo en libertad, sujetándose a mecanismos como comparecencias, monitoreo, supervisión, medidas especiales para personas en situación de vulnerabilidad y sanciones en caso de falta de cooperación, lo que les daría la posibilidad de interactuar con la COMAR e, incluso, buscar y aportar de manera directa evidencias que demuestren su dicho.

209. Además en el artículo 144 fracción IV, inciso e, del Reglamento de la Ley de Migración se indica que la regularización de la situación migratoria podrá autorizarse a la persona extranjera cuando demuestre *“que su grado de vulnerabilidad dificulte o haga imposible su deportación o retorno asistido”*, como menores de edad, adultos mayores, personas con discapacidad, indígenas, personas enfermas; personas cuyas vidas peligren, *“hasta en tanto concluye el procedimiento respectivo.”*

210. Al tomar en consideración lo anterior, AR8, AR14, AR15 y AR16 debieron haber hecho efectivo el derecho de las víctimas de regularizar su estancia, una vez que la COMAR inició sus procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado, en lugar de limitarse a suspender sus procedimientos migratorios y posteriormente trasladarlos a otra estación migratoria; con ello se hubiera evitado que las niñas, niños, adolescentes y adultos solicitantes del reconocimiento permanecieran privados de su libertad entre 85 y 150 días naturales.

211. En las atribuciones de la COMAR se encuentra la de *“dictar las medidas necesarias durante los procedimientos (...) de reconocimiento de la condición de refugiado”*, de conformidad con el artículo 15, fracción VIII, del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, sin embargo, a pesar de que AR3, AR17, AR2, AR1, AR6 y AR5 tuvieron conocimiento de que V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15 y V16 se encontraban detenidos en la estación migratoria de la Ciudad de México, no dictaron ninguna medida de protección encaminada a buscar alternativas a la detención de dichos solicitantes.

212. AR3, AR17, AR2, AR1, AR6 y AR5 también dejaron de observar el artículo 20 de la Ley sobre Refugiados que indica que *“cuando un solicitante en situación de vulnerabilidad (...) se encuentre en alguna estación migratoria se valorarán las medidas que mejor lo favorezca”*, ello en virtud de que entre los solicitantes había niñas, niños y adolescentes, quienes permanecieron detenidos junto con sus familias en el recinto migratorio, sin que se adoptaran medidas para evitarlo.

213. Es importante señalar que el artículo 52, en su fracción V inciso c, de la Ley de Migración señala que, al *“solicitante de asilo político, de reconocimiento de la condición de refugiado o de protección complementaria del Estado mexicano, hasta en tanto no se le resuelva su situación migratoria se les otorgara permiso para permanecer en territorio nacional por razones humanitarias.”*

214. Esta Comisión Nacional considera pertinente que el INM y la COMAR lleven a cabo las acciones necesarias con la finalidad de que los solicitantes de la condición de refugiado puedan obtener las tarjetas migratorias, y se les brinde alojamiento que no sean las estaciones migratorias, como los albergues del sistema DIF para familias,

niñas, niños y adolescentes no acompañados, o los albergues de la sociedad civil, como ya ha sido puesto en práctica en el programa piloto que se viene realizando con el apoyo del ACNUR.

215. Al respecto, en el recurso de revisión 311/2016 el Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en la Ciudad de México, determinó que *“la privación de la libertad personal, cualquiera que sea su forma de denominación, incluyendo el alojamiento, dentro de un procedimiento administrativo, tiene que ser excepcional y proporcional al objeto que se busca proteger.”* Y que *“la detención en estaciones migratorias, se debe estudiar y evaluar el caso particular y únicamente si no existe otra alternativa menos lesiva, será procedente la detención como excepción.”*⁴¹

216. Por tanto, la COMAR y el INM al omitir realizar las diligencias para brindar protección a los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado y evitar que durante la substanciación de sus procedimientos permanecieran privados de su libertad en estaciones migratorias, vulneraron su derecho a la libertad personal.

PRINCIPIO DEL INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ.

217. El Interés Superior de la Niñez es uno de los principios rectores que conforma los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes en contexto de migración; por ello, toda autoridad que tenga contacto con ellos debe considerarlos como prioritarios al momento de tomar decisiones que los involucren, pues redundará en una adecuada asistencia y protección integral.

218. El artículo 4º, párrafo nueve constitucional decreta que *“En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez... Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez”,* y todas aquellas acciones de cualquier

⁴¹Página 42.

naturaleza que se implementen para proteger los derechos de las niñas, niños y adolescentes.⁴²

219. La Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 3.1, reconoce 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 el interés superior del niño.”*⁴³

220. En concordancia con lo anterior, el artículo 1.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos refiere que las autoridades del Estado tienen el deber no sólo de respetar los derechos humanos de las personas, sino de tomar las medidas de cualquier naturaleza que resulten necesarias para salvaguardar sus derechos atendiendo a sus necesidades particulares o a su tipo de vulnerabilidad.⁴⁴

221. El artículo 19 del instrumento internacional antes citado no sólo reconoce el derecho de las niñas, niños y adolescentes a las medidas de protección que deriven de su condición de personas menores de edad, sino también quedó prevista una obligación para el Estado consistente en respetar y garantizar los derechos que se les reconocen en los diversos instrumentos internacionales, encabezados por la Convención sobre los Derechos del Niño antes referida.⁴⁵

222. Lo anterior lo reitera la CrIDH en el *“Caso Forneron e hija vs Argentina”* así: *“para asegurar, en la mayor medida posible, la prevalencia del interés superior del niño, el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que éste*

⁴² CNDH. Recomendaciones 31/2017 de 21 de agosto de 2017 p. 209; 70/2016 de 29 de diciembre de 2016, p. 67; 53/2016 de 23 de noviembre de 2016 p. 27; 16/2016 de 22 de abril de 2016 pp. 42 y 46, y 7/2016 de 29 de febrero de 2016 p. 72.

⁴³ CNDH. Recomendaciones 31/2017 p. 210 y 53/2016 p.28.

⁴⁴ CNDH. Recomendaciones 31/2017 p. 211 y 53/2016 p. 29

⁴⁵ CNDH. Recomendaciones 31/2017 p. 212 y 53/2016 p. 30

requiere “cuidados especiales”, y el artículo 19 de la Convención Americana señala que debe recibir “medidas especiales de protección”.⁴⁶

223. En su Observación General número 14⁴⁷ el Comité sobre los Derechos del Niño, de las Naciones Unidas explica que el interés superior de la niñez debe ser considerado y aplicado como un derecho sustantivo, como un principio jurídico interpretativo fundamental y como una norma de procedimiento. Por tanto, las autoridades de cualquier Estado están vinculadas al interés superior del niño en las mencionadas acepciones.

224. En la Opinión Consultiva 21/2014 la CrIDH considera que: *“el principio del interés superior implica, como criterio rector, tanto su consideración primordial en el diseño de las políticas públicas y en la elaboración de normativa concerniente a la infancia, como su aplicación en todos los órdenes relativos a la vida de la niña o del niño. En el contexto de la migración, cualquier política migratoria respetuosa de los derechos humanos, así como toda decisión administrativa o judicial relativa tanto a la entrada, permanencia o expulsión de una niña o de un niño, como a la detención, expulsión o deportación de sus progenitores asociada a su propia situación migratoria, debe evaluar, determinar, considerar y proteger de forma primordial el interés superior de la niña o del niño afectado. En estrecha conexión con lo anterior, destaca la obligación de respetar plenamente el derecho de la niña o del niño a ser oído sobre todos los aspectos relativos a los procedimientos de migración y asilo y que sus opiniones sean debidamente tenidas en cuenta.”*⁴⁸

225. El multicitado concepto ha sido interpretado por la CrIDH como el desarrollo de las niñas, niños y adolescentes y el ejercicio pleno de sus derechos, los cuales

⁴⁶ “Caso Forneron e hija vs Argentina”, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 27 de abril de 2012, párrafo 49.

⁴⁷ Observación General 14, “Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial” (artículo 3, párrafo 1), 29 de mayo de 2013, párrafos 6 y 710.

⁴⁸ “Derechos y garantías de niñas, niños...”, *op.cit.*, párrafo 70.

*“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”.*⁴⁹

226. Por lo expuesto, como principio rector el interés superior de la niñez implica no sólo el reconocimiento de un criterio prioritario para la salvaguarda de los derechos, pues antes de ser personas en contexto de migración, son niñas, niños y adolescentes a quienes, de conformidad con los artículos 2 y 18 de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Ley General de Niños), se les debe considerar *“de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que los involucre”*, o bien elegir *“la que satisfaga de manera más efectiva”* sus derechos en cuanto a su interés superior.

227. La falta de atención sobre el principio del interés superior de la niñez constituye una constante preocupación para este Organismo Nacional, es así que ha emitido las Recomendaciones 33/2006, 51/2008, 18/2010, 36/2013, 17/2014, 22/2015 y 27/2015, en las cuales se ha observado el incumplimiento al principio del interés superior de la niñez en casos de niñas, niños y adolescentes en contexto de migración.⁵⁰

228. Dicho principio esta Comisión Nacional también lo analizó en el *“Informe sobre la Problemática de Niñas, Niños y Adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de Protección Internacional”* (Informe sobre niñez migrantes), dado a conocer a la opinión pública en octubre de 2016 y que fue enviado a distintas autoridades, entre ellas, a la COMAR y al INM. Se señaló que debe ser la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, la que emita *los lineamientos a seguir para la determinación del interés superior de la niñez, los cuales serán las bases a considerar por las Procuradurías de Protección como por las Procuradurías de Protección (locales), quienes son las instancias competentes para, en cada caso en concreto, resuelvan sobre el interés superior de la niñez, a través*

⁴⁹ SCJN. Jurisprudencia Constitucional *“INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONCEPTO.”* Semanario Judicial de la Federación, diciembre de 2012, registro 159897.

⁵⁰ CNDH. Recomendación 53/2016 p. 32. Recientemente se emitieron la 31/2017; 70/2016; 70/2016; 22/2016; 16/2016, y 7/2016.

de entrevistas y estudios aplicados por especialistas en la niñez en contexto de migración, de diversas disciplinas, entre ellas, psicología, trabajo social, pedagogía, entre otras, evitando así la revictimización, y tomando en cuenta siempre la opinión de las niñas, niños y adolescentes, conclusión que deberán tomar en consideración las demás instancias relacionadas con la atención de niñas, niños y adolescentes en contexto de migración internacional no acompañados, (...) que por Ley tienen la responsabilidad de velar por su interés superior.”⁵¹

229. En el presente apartado analizaremos el caso de las niñas, niños y adolescentes V3, V4, V6, V9, V10, V11, V15 y V16 quienes acompañaban a sus padres cuando solicitaron el reconocimiento, pero las autoridades al momento de sustanciar los procedimientos de refugio y migratorio no tomaron en consideración el principio referido.

230. Respecto a V3 y V4, hijos de V1, AR3 determinó desechar la solicitud únicamente por considerar que V1 no acreditó ninguna causa ajena a su voluntad que le imposibilitara presentar la solicitud en tiempo y forma, sin hacer una valoración en su resolución del interés superior de la adolescente y la niña que acompañaban a la solicitante principal, y las consecuencias que representaba el no admitir su solicitud, más aún si se toma en consideración su vulnerabilidad como niñas en contexto de migración y la posibilidad de que su vida corría peligro si regresaban a su país de origen.

231. En el caso de V6, hijo de V5, y respecto de V9, V10 y V11, hijos de V7 y V8, AR2 y AR7 resolvieron no otorgar el reconocimiento de la condición de refugiado, pero en dicha resolución no se hizo una valoración y análisis sobre el interés superior de la niñez, considerando que los solicitantes principales viajaban acompañados de sus hijos, tampoco se valoraron las consecuencias que representaba el no reconocimiento como refugiados, situación que debió realizarse para que la decisión que se tomara fuera acorde a lo que más convenía a la niñez, en virtud de que dicha determinación también los afectaría. Es importante recordar que el derecho de los niños es prioritario al de los adultos, por lo cual la COMAR, en todos los casos de

⁵¹ Párrafo 165.

solicitud de la condición de refugiado en los que se vea involucrado una niña, niño o adolescente, en principio, debe analizar la solicitud a la luz de las necesidades de la niñez y su interés superior, pues estas consideraciones deben prevalecer para la determinación que se tome para los adultos.

232. En el “Manual del ACNUR para la Protección de Mujeres y Niñas” se menciona que *“los Estados tienen la responsabilidad de tener el interés superior del menor como una consideración primaria en todas las acciones relacionadas con los niños bajo su jurisdicción. Esto incluye las acciones realizadas por las autoridades administrativas”*⁵²; por ello AR3, AR2 y AR7 debieron atender el principio del interés superior de la niñez al momento de dictar una determinación respecto de si se aceptaba o no dicha solicitud de reconocimiento o si se les concedía o negaba tal reconocimiento de refugiado.

233. V6, V9, V10, V11, V15 y V16 se encontraban detenidos en una estación migratoria en compañía de sus padres cuando solicitaron el reconocimiento, no obstante, AR3, AR17, AR2, así como AR1, AR6 y AR5 al momento de admitir la solicitud y realizar la entrevista de elegibilidad, no dictaron alguna medida de asistencia institucional a favor de los citados menores que acompañaban a sus padres, tampoco realizaron las acciones respectivas a fin de determinar su interés superior, tal y como lo ordena el artículo 20 segundo párrafo de la Ley sobre Refugiados.

234. La COMAR, al tener conocimiento de que entre los solicitantes había niñas, niños y adolescentes, debió pedir la colaboración de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, para que a través del grupo multidisciplinario se determinara el interés superior de la niñez de V6, V9, V10, V11, V15 y V16, y a partir de ello realizar las acciones respectivas para brindarles asistencia institucional para cada caso en particular; además, dicho interés superior era necesario para tomarlo como base de la resolución que se dictó en los

⁵² *Op., cit.*, página 152.

procedimientos de reconocimiento y migratorio que se les iniciaron a dichos menores y a sus padres.

235. De igual forma, se evidenció que durante la substanciación del procedimiento de reconocimiento, AR3, AR17, AR2, AR1, AR6 y AR5 no tomaron alguna medida para que en atención al principio del interés superior de la niñez, V6, V9, V10, V11, V15 y V16, y sus respectivos padres, no permanecieran detenidos en la estación migratoria, por el contrario, se evidenció que las víctimas permanecieron entre 85 y 150 días en ese lugar, lo que representa un exceso si se considera que la Ley de la materia indica que la permanencia en una estación no podrá exceder de los 60 días hábiles y que existe la posibilidad de que los solicitantes de refugio puedan regularizar su estancia en tanto se resuelve su procedimiento. A su vez, AR8, AR9 y AR14 tampoco buscaron alternativas a la detención, por el contrario, AR9 y AR14 determinaron que V9, V10, V11, V15 y V16 fueran trasladados a la estación migratoria de la Ciudad de México y AR8 no hizo gestión alguna para evitar que V6 continuara detenido en dicha estación migratoria.

236. También se evidenció que una vez que la COMAR determinó los casos de V6, V9, V10, V11, V15 y V16 y el de sus padres, todavía tuvieron que permanecer 27, 29 y 30 días hábiles más en la estación migratoria, hasta que el INM resolvió su procedimiento administrativo migratorio, situación que se considera arbitraria, ya que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley de Migración, la autoridad migratoria debe resolver la situación regular de los extranjeros en un plazo no mayor a 15 días hábiles.

237. Esta Comisión Nacional acusó en el referido Informe sobre menores migrantes, que *“por ninguna circunstancia las niñas, niños y adolescentes acompañados o no, deberían permanecer en un recinto migratorio, pues (...) no es el lugar adecuado para salvaguardar sus derechos humanos.”*⁵³

238. Además, la detención de la niñez en recintos migratorios es contraria a lo establecido en el artículo 111 del Reglamento de la Ley General de Niños, que

⁵³ *Ibidem*, p. 263.

advierte: *“En ningún momento las niñas, niños y adolescentes migrantes serán privados de la libertad en estaciones migratorias o en cualquier otro centro de detención migratoria.”*

239. Por lo que hace a los procedimientos administrativos migratorios, AR10 y AR13 realizaron las diligencias de inicio de procedimiento y la comparecencia de V9, V10 y V15 sin que estuvieran presentes sus padres, no obstante que viajaban con ellos; y aunque estuvieron asistidos por un Oficial de Protección a la Infancia del INM, en dichas actuaciones también debieron estar presentes los padres de los menores, en atención a lo dispuesto en el artículo 83, fracción IX, de la Ley General de niños que en términos generales apunta que *“las autoridades (...) que sustancien procedimientos administrativos (...) estarán obligadas a (...) garantizar el acompañamiento de quien ejerza sobre ellos la patria potestad, tutela, guardia o custodia.”*

240. Respecto de la detención de niñas, niños y adolescentes en contexto de migración, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos *“estima necesario recordar que todas las medidas que implementen las autoridades mexicanas respecto de los NNA migrantes deben darse en seguimiento del principio del interés superior de niño, el principio de unidad familiar, el principio de no discriminación y la obligación de adoptar medidas especiales de protección que por su condición de menores requieren los NNA migrantes (...) En lo que concierne a los NNA acompañados, la preservación del principio de unidad familiar es de crucial importancia en las actuaciones que las autoridades lleven a cabo respecto de estos NNA. La edad y la situación de vulnerabilidad de los NNA son determinantes para la definición de las medidas de protección que adopte el Estado.”*⁵⁴

241. En México existen alternativas a la detención de la niñez en contexto de migración, tan es así que en los artículos 89, 94 y 95 de la referida Ley General de Niños se indica que el Sistema Nacional, los DIF estatales o municipales deberán brindar protección a las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en espera de

⁵⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *“Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México”*, 30 de diciembre de 2013, párrafo 504.

que se resuelva su situación migratoria, por lo que se habilitarán espacios de alojamiento o albergues para recibirlos.

242. La anterior obligación no se cumplió en el presente caso, pues ninguna de las autoridades del INM y la COMAR, adoptaron las medidas respectivas de protección a favor de V6, V9, V10, V11, V15 y V16 para detectar sus necesidades y brindarles asistencia, priorizar los procedimientos en los que estaban involucrados, y evitar su detención prolongada en una estación migratoria.

243. Por tanto, la COMAR y el INM no realizaron, en el ámbito de sus competencias, lo que legalmente están obligadas a hacer o no hacer, atender el principio del interés superior de V6, V9, V10, V11, V15 y V16, adoptar las medidas de protección a su favor, brindar la asistencia institucional que requería cada uno de ellos, y omitieron tomar las medidas necesarias para evitar que permanecieran detenidos en estaciones migratorias.

V. RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES.

244. Tal como ha quedado acreditado dentro de la presente Recomendación, AR4 al entrevistar vía telefónica a V1, contravino lo establecido en el artículo 21 de la Ley sobre Refugiados, que estatuye que las entrevistas se deberán desahogar de manera personal con el solicitante.

245. En la resolución que dictó AR3 por la cual determinó tener por no presentada en tiempo y forma la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado de V1, no realizó una valoración de cada uno de los motivos que expresó sobre el hecho de que no presentó su solicitud en los 30 días hábiles a su ingreso al país, tampoco consideró que viajaba con sus hijas menores de edad, dejando con ello de observar el principio *pro persona* y del interés superior de la niñez, únicamente se limitó argumentar que la solicitud se tenía por no presentada al no hacerlo en el tiempo que establece la Ley, con lo anterior se transgredió toda la normatividad nacional e internacional descrita, que en ninguno de sus preceptos establece plazo alguno para que las personas en contexto de migración gestionen su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.

246. En los procedimientos de reconocimiento AR3, AR17, AR2, AR1, AR6 y AR5 omitieron dictar alguna medida para que se realizara la valoración respectiva y determinaran las necesidades de protección que requerían los solicitantes de la condición de refugiado, tal y como lo prevé el Reglamento de la Ley sobre Refugiados.

247. En las resoluciones que dictaron AR2 y AR7 en los casos de V5, V6, V7, V8, V9, V10 y V11 tampoco hicieron una valoración y análisis sobre el interés superior de la niñez, dado que los solicitantes principales viajaban acompañados de sus hijos, situación que debió realizarse con la finalidad de que la decisión que tomara la autoridad fuera acorde a lo que más convenía a la niñez, en virtud de que dicha determinación también los afectaría; con ello se violaron los derechos humanos de las víctimas ya detalladas.

248. AR8, AR9, AR14, AR15 y AR16 al tener conocimiento que V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15 y V16, eran solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, se limitaron a suspender el procedimiento administrativo migratorio, sin tomar alguna medida de protección enfocada en buscar alternativas a la detención, como pudiera ser autorizar la condición de estancia de visitante por razones humanitarias, como está dispuesto en la Ley de Migración y su Reglamento; además derivado de la detención a la que se sometió a las niñas, niños y adolescentes, se violentó en su contra el Reglamento de la Ley General de Niños.

249. En las diligencias de inicio de procedimiento administrativo migratorio y la comparecencia que realizaron AR10 y AR13 a V9, V10 y V15 no estuvieron presentes sus padres, no obstante que viajaban con ellos, con lo que se menoscabaron sus derechos previstos en la Ley General de Niños.

250. AR12 determinó deportar a su país de origen a V12 y le impuso como sanción no poderse ingresar al país durante un año, emitiendo para ello una alerta migratoria en su contra, por haberse internado a territorio mexicano sin la documentación requerida; puesto que en ese supuesto los extranjeros que fueron solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado son retornados de forma asistida a su país de origen, sin que el INM deba imponer una sanción administrativa de reingreso

al país por un periodo de tiempo, por lo que se considera que esa determinación es excesiva, si tomamos en cuenta que en su resolución ese Instituto no argumentó alguna otra causa por la cual decidió deportar y sancionar a V12.

251. AR18 resolvió negar la regularización migratoria a V13, no obstante que fue reconocido por la COMAR como refugiado, argumentando que tenía una alerta migratoria y ordenó su salida definitiva del país, violando la Ley sobre Refugiados y su Reglamento, la Ley de Migración y su Reglamento y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

VI. REPARACIÓN DEL DAÑO. FORMAS DE DAR CUMPLIMIENTO A LA RECOMENDACIÓN.

252. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño, derivado de la responsabilidad institucional, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente, y otra vía lo es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1º, párrafo tercero, 108, 109 y 113 constitucionales y 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que prevén la posibilidad de que al evidenciarse una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública, debe incluir *“las medidas que procedan para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, (...) la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado”*, para lo cual *“el Estado deberá investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.*

253. Existe la obligación de las autoridades de todos los ámbitos de gobierno a reparar a las víctimas de una forma integral, y de manera correlativa a esta obligación, el derecho que tienen las víctimas a ser reparadas de manera integral por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones a derechos humanos que les causaron, a través de medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción y medidas de no repetición.

i. Rehabilitación

254. Para reparar el daño que se establece en el punto primero recomendatorio de ambas autoridades, la COMAR deberá localizar a las víctimas, evaluar el daño psicológico y escuchar sus necesidades particulares, en tanto que el INM deberá colaborar con dicha autoridad para su localización; hecho lo anterior, la COMAR tendrá que realizar las gestiones respectivas para dar aviso a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), con la finalidad de que se otorgue la atención que requieren las víctimas a través de un profesional, de forma gratuita y en un lugar accesible para ellas.

ii. Garantías de no repetición

255. Con respecto al segundo punto recomendatorio para ambas autoridades, de manera coordinada deberán generar un documento en el que se establezcan los lineamientos a seguir, para que al momento en que se inicie el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado los solicitantes no permanezcan detenidos en una estación migratoria, pudiendo regularizar su estancia en México, buscar alternativas de alojamiento en instituciones públicas o de la sociedad civil, atendiendo a lo establecido en la legislación internacional y la ley de la materia, e igualmente se genere un tríptico informativo en el que se describan puntualmente los derechos y recursos que les asiste a los solicitantes de la condición de refugiados, que le sea entregado al momento de su detención. Dichos puntos recomendatorios se tendrán por cumplidos una vez que ambas autoridades presenten la documentación que acredite la publicación de los citados lineamientos y tríptico de información.

256. En relación con el tercer punto recomendatorio para ambas autoridades, el procedimiento que sigue COMAR deberá atender los plazos establecidos en la normatividad correspondiente, y cuando haya niñas, niños y adolescentes involucrados debe determinarse su interés superior con apoyo de las instancias adecuadas, como podrían ser las Procuradurías de Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. En cuanto a los procedimientos administrativos migratorios, el INM debe priorizar aquéllos donde esté involucrada la niñez,

atendiendo su interés superior y para los que vienen acompañados tendrá que garantizar que sus padres estén presentes en todas las diligencias, independientemente del servidor público especializado en la niñez que se les nombre. Dichos puntos recomendatorios se tendrán por cumplidos una vez que ambas autoridades presenten la documentación que acrediten las acciones que hayan realizado para tal efecto.

257. Respecto al cuarto punto recomendatorio a la COMAR, a efecto de garantizar el respeto al derecho a la seguridad jurídica y legalidad del solicitante de la condición de refugiado, deberá de realizar acciones para generar acuerdos o convenios con organismos o instituciones públicas o privadas que puedan brindar la asesoría jurídica y el acompañamiento a dichos solicitantes durante el desahogo o sustanciación del procedimiento. Dicho punto recomendatorio se dará por cumplido una vez que se acredite la realización de dichos acuerdos o convenios.

258. Por cuanto hace al quinto punto recomendatorio a la COMAR, con la finalidad de generar certeza y seguridad al solicitante de la condición de refugiado del plazo con que cuenta para presentar su solicitud y la posibilidad material para hacerlo, la autoridad deberá respetar y cumplir con el plazo de 30 días previsto en la Ley sobre Refugio, debiendo tomar en consideración que la posibilidad material de la mayoría de los solicitantes se hace viable a partir de que son detenidos y se les informa su derecho de acceder al refugio. El punto recomendatorio se dará por cumplido una vez que se acredite la elaboración de dichos lineamientos.

259. En relación con el sexto punto recomendatorio a la COMAR, con objeto de que exista certeza en el solicitante de la condición de refugiado y en la propia autoridad de una adecuada entrevista legal, y que los datos y pruebas generados durante la misma sean adecuados e idóneos para la determinación del procedimiento, es indispensable que la autoridad elabore un protocolo en el que se incluya los lineamientos establecidos por el ACNUR y señalados en el cuerpo de la presente Recomendación, y se le garantice la asesoría jurídica y acompañamiento indispensables. Dicho punto recomendatorio se dará por cumplido una vez que se acredite la elaboración del referido protocolo.

260. Por cuanto hace al séptimo punto recomendatorio, la COMAR, y cuarto al INM, deberán realizar ambas autoridades un curso en materia de derechos humanos dirigidos al personal que substancie los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado y los administrativos migratorios. El curso deberá prestarse por personal calificado y con suficiente experiencia en los temas de derechos humanos y de las personas en contexto de migración y solicitantes de refugio. Se tendrá por cumplido con el envío de las constancias del curso realizado. Los rubros que se deberá dar especial énfasis son: los derechos humanos a la seguridad jurídica, legalidad, libertad personal y al principio del interés superior de la niñez. El curso deberá estar disponible de forma electrónica y en línea para su consulta de forma accesible para su difusión y efectos en la ciudadanía.

261. Con respecto al octavo punto recomendatorio a la COMAR, y quinto al INM, previa queja que presente este Organismo Nacional, ambas autoridades deberán proporcionar oportunamente la información completa y necesaria para que se llegue al esclarecimiento de los hechos y a la verdad, y para que se hagan valer, en los procedimientos administrativos que se inicien en los respectivos Órganos Internos de Control de la COMAR y del INM, los hechos y evidencias señalados en la presente Recomendación, atendiendo los requerimientos de las instancias investigadoras de forma oportuna y completa, recabando y aportando las evidencias necesarias para una debida integración del respectivo expediente, sin que exista dilación, informando en todo momento el estado en que se encuentre y las diligencias y actuaciones faltantes para la determinación que en derecho proceda.

262. Respecto del noveno punto recomendatorio a la COMAR, a través de la Secretaría de Gobernación deberá realizar las gestiones necesarias ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Cámara de Diputados, para que se efectúe el análisis del presupuesto que anualmente se le asigna y que se requiere para aumentar su infraestructura y personal, con el objetivo de que brinde una atención adecuada y se incremente su presencia en el país. Dicho punto recomendatorio se dará por cumplido una vez que se acrediten las gestiones realizadas ante las instancias antes referidas para la obtención de mayores recursos presupuestales.

263. En relación con el sexto punto recomendatorio dirigido al INM, se deberán realizar las acciones respectivas para la localización de V13 y el trámite correspondiente para que se le expida el documento migratorio que lo acredite como refugiado. Dicho punto recomendatorio se dará por cumplido una vez que la autoridad acredite las acciones llevadas a cabo para la localización de V13 y, en su caso, la expedición del documento referido.

En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos les formula a ustedes Coordinadora General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y Comisionado del Instituto Nacional de Migración, respetuosamente, las siguientes:

VII. RECOMENDACIONES.

A LA COORDINADORA GENERAL DE LA COMISIÓN MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS.

PRIMERA. Se instruya a quien corresponda para de que se tomen las medidas necesarias para reparar el daño ocasionado a V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15 y V16 en los términos de la Ley General de Víctimas y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. De manera coordinada con el INM, se realicen las acciones pertinentes, que garanticen que ningún solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado permanezca detenido en un recinto migratorio, más aún si se trata de niñas, niños o adolescentes, garantizándoles su permanencia en libertad en el país, durante la sustanciación del procedimiento de la condición de refugiado, de acuerdo a la normatividad aplicable; igualmente se genere un tríptico informativo en el que se describan puntualmente los derechos y recursos que les asiste a los solicitantes de la condición de refugiados, que le sea entregado al momento de su detención, debiendo enviar a esta Comisión Nacional las constancias con las que se acredite su cumplimiento.

TERCERA. Se instruya a quien corresponda para garantizar que los servidores públicos que substancien los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado, observen en todo momento los plazos establecidos en la normatividad correspondiente, y cuando haya niñas, niños y adolescentes involucrados se atienda el principio del interés superior de la niñez, enviando pruebas de su cumplimiento a esta Comisión Nacional.

CUARTA. Se instruya a quien corresponda para que se lleven a cabo acuerdos o convenios con organismos e instituciones públicas o privadas con la finalidad de que se pueda brindar la asesoría jurídica y el acompañamiento necesario a los solicitantes de la condición de refugiado durante la sustanciación del procedimiento, enviando pruebas de su cumplimiento a esta Comisión Nacional.

QUINTA. Gire sus instrucciones a quien corresponda con el objeto de cumplir y respetar el plazo legal para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, a la luz del principio *pro persona*, tomando en consideración que la posibilidad material de la mayoría de los solicitantes se hace viable a partir de que son detenidos y se les informa que tienen ese derecho, enviando pruebas de su cumplimiento a este Organismo Nacional.

SEXTA. Gire sus instrucciones a quien corresponda para que se elabore un protocolo a seguir en las entrevistas a los solicitantes de la condición de refugiado, en el que se incluya los lineamientos establecidos del ACNUR y se garantice la asesoría jurídica y acompañamiento al solicitante durante el procedimiento, enviando pruebas de su cumplimiento a esta Comisión Nacional.

SÉPTIMA. Gire instrucciones a quien corresponda con el objeto de que esa dependencia diseñe e imparta a los servidores públicos encargados de substanciar los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado un curso sobre los derechos humanos particularmente a la seguridad jurídica, legalidad, libertad personal y al principio del interés superior de la niñez, poniendo énfasis en los derechos fundamentales de las personas en contexto de migración y solicitantes de refugio, a fin de evitar violaciones como las que dieron origen a este pronunciamiento;

hecho lo cual se remitan a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

OCTAVA Se colabore con esta Comisión Nacional en la presentación y seguimiento de la queja que se presente ante el Órgano Interno de Control de la COMAR, respecto de sus servidores públicos involucrados en los hechos de la presente Recomendación, y se envíen a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

NOVENA. Se realicen las acciones necesarias para que la COMAR cuente con mayor presupuesto para infraestructura y personal suficiente y capacitado, para que tenga mayor cobertura para brindar atención eficaz y eficiente a los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado y se incremente su presencia en el país, enviando pruebas de su cumplimiento a esta Comisión Nacional.

AI COMISIONADO DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN.

PRIMERA. Coadyuve con la COMAR en la localización de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15 y V16, a fin de que en términos de la Ley General de Víctimas se les repare el daño, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. De manera coordinada con la COMAR, se tomen las medidas respectivas que garanticen que ningún solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado se encuentre detenido en un recinto migratorio, más aún cuando se vean involucrados niñas, niños y adolescentes, garantizándoles su permanencia en libertad en el país durante la sustanciación del procedimiento de la condición de refugiado, de acuerdo a la normatividad aplicable; igualmente se genere un tríptico informativo en el que se describan puntualmente los derechos y recursos que les asiste a los solicitantes de la condición de refugiados, que le sea entregado al momento de su detención, debiendo enviar a esta Comisión Nacional las constancias con las que se acredite su cumplimiento.

TERCERA. Se instruya a quien corresponda para garantizar que los servidores públicos que substancien los procedimientos administrativos migratorios que se les siguen a las niñas, niños y adolescentes acompañados, observen en todo momento la normatividad en la materia y, en específico, se atienda el principio del interés superior de la niñez, enviando pruebas de su cumplimiento a esta Comisión Nacional.

CUARTA. Gire instrucciones a quien corresponda con el objeto de que esa dependencia diseñe e imparta a los servidores públicos encargados de substanciar los procedimientos administrativos migratorios, un curso sobre los derechos humanos a la seguridad jurídica, legalidad, libertad personal y al principio del interés superior de la niñez, poniendo énfasis en los derechos fundamentales de las personas en contexto de migración y solicitantes de refugio a fin de evitar violaciones como las que dieron origen a este pronunciamiento; hecho lo cual se remitan a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

QUINTA. Se colabore con esta Comisión Nacional en la presentación y seguimiento de la queja que se presente ante el Órgano Interno del Control en el INM, respecto de sus servidores públicos involucrados en los hechos de la presente Recomendación, y se envíen a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEXTA. Se tomen las medidas correspondientes y se realicen las acciones necesarias, para que a V13, una vez localizado se le extienda su documento de reconocimiento de la condición de refugiado y se le otorgue la residencia permanente en el país, enviando pruebas de su cumplimiento a esta Comisión Nacional.

264. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de hacer una declaración respecto de una conducta irregular cometida por servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en plazos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o

cualquiera otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

265. De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se solicita que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación. De no hacerlo así, concluido el plazo, dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

266. Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, se solicita a ustedes que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional, en el plazo quince días hábiles, siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

267. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública, precisamente, esa circunstancia y, con fundamento en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, su comparecencia, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

EL PRESIDENTE

LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PEREZ