



**RECOMENDACIÓN No. 24 / 2020**

**SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA SEGURIDAD JURÍDICA, LA LEGALIDAD Y EL INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ EN AGRAVIO DE 24 PERSONAS EN CONTEXTO DE MIGRACIÓN INTERNACIONAL, SOLICITANTES DEL RECONOCIMIENTO DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.**

**Ciudad de México, a 16 de Julio de 2020**

**DOCTOR ANDRÉS ALFONSO RAMÍREZ SILVA,  
COORDINADOR GENERAL DE LA COMISIÓN  
MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS.**

Distinguido Coordinador General:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero y 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, párrafo segundo, 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 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/5/2019/11147/Q** y sus acumulados CNDH/5/2019/4431/Q, CNDH/5/2019/7755/Q, CNDH/5/2019/10022/Q, CNDH/5/2019/11621/Q, CNDH/5/2020/587/Q, CNDH/5/2020/930/Q, CNDH/5/2020/1373/Q, CNDH/5/2020/3563/Q, CNDH/5/2020/4291/Q, CNDH/5/2020/4793/Q y CNDH/5/2020/4795/Q relacionado con el caso de veinticuatro personas identificadas con las claves de la V1 a la V24.



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, 78, párrafo uno, parte segunda y 147 de su Reglamento Interno; 68 fracción VI y 116, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 3, 11, fracción VI, 16 y 113, fracción I, párrafo último de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 1, 6, 7, 17 y 18 de la Ley General de Protección y Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. La información se pondrá en conocimiento de la autoridad recomendada a través de un listado adjunto en el que se describe el significado de las claves utilizadas, con el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

3. Para una mejor comprensión del presente documento, las claves, denominaciones y abreviaturas utilizadas son los siguientes:

### GLOSARIO

CLAVE	SIGNIFICADO
Q	Quejoso
V	Víctima
AR	Autoridad Responsable
SP	Servidor Público

NOMBRE	CLAVE
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución Política
Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político	Ley sobre Refugiados

Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria	Reglamento de la Ley sobre Refugiados
“Acuerdo por el que se suspenden los plazos y términos de los procedimientos que lleve a cabo la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en la Ciudad de México”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de octubre de 2017	Acuerdo de suspensión de 2017
“Acuerdo por el que se establece la suspensión de plazos y términos legales en los trámites de la Secretaría de Gobernación que se indican”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de marzo de 2020	Acuerdo de suspensión de marzo de 2020
Diario Oficial de la Federación	DOF
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	ACNUR
Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados	COMAR
Instituto Nacional de Migración	INM
Solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado	Solicitud de reconocimiento
Constancia de trámite respecto la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado	Constancia de trámite
Corte Interamericana de Ayuda a Refugiados	CrIDH
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CmIDH

**I. HECHOS.**

4. Derivado de la cantidad de víctimas acreditadas en la presente Recomendación y para una mejor comprensión de la fecha y lugar en que solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiado, a continuación se sintetiza de la siguiente manera:

Personas migrantes solicitantes	Fecha de solicitud	Oficina receptora de solicitud
V1	8 de marzo de 2019	COMAR en la Ciudad de México
V2	20 de marzo de 2019	INM en Tijuana, Baja California
V3	22 de noviembre de 2018	COMAR en la Ciudad de México
V4	22 de mayo de 2019	INM en la Ciudad de México
V5 y V6	25 de febrero de 2019	COMAR en Tapachula, Chiapas
V7 y V8	26 de junio de 2019	COMAR en Tapachula, Chiapas
V9, V10 y V11	27 de agosto de 2019	COMAR en Tapachula, Chiapas
V12	16 de octubre de 2019	INM en la Ciudad de México
V13	25 de marzo de 2019	COMAR en la Ciudad de México
V14	29 de mayo de 2019	COMAR en Tapachula, Chiapas
V15, V16 y V17	6 de agosto de 2019	COMAR en Tapachula, Chiapas
V18	16 de abril de 2019	INM en León, Guanajuato
V19, V20 y V21	22 de enero de 2019	INM en Aguascalientes, Aguascalientes
V22, V23 y V24	25 de julio de 2019	INM en Aguascalientes, Aguascalientes



5. En virtud de lo anterior, V1, V2, V3, V4, V5, V6, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, en las quejas que presentaron ante este Organismo Nacional señalaron encontrarse inconformes con la COMAR ante la omisión en resolver sus solicitudes de reconocimiento.
6. Por su parte, V7 y V8, además de la dilación en la determinación de sus procedimientos, agregaron la omisión por parte de la COMAR para proporcionarles información respecto el estado de su solicitud de reconocimiento.
7. Así, V19 y V23, además de referir a esta Comisión Nacional su inconformidad por la dilación en resolver sus solicitudes de reconocimiento, también señalaron la falta de respuesta a fin de que sus familiares (V20, V21, V22, V23 y V24), se incluyeran en sus respectivas solicitudes.
8. Con motivo de lo anterior se iniciaron los expedientes supracitados, en los que se identificaron hechos similares y la misma autoridad responsable, por lo que, a efecto de privilegiar la economía de la investigación, de conformidad con el artículo 85 del Reglamento Interno de esta Comisión Nacional, se acordó su acumulación al expediente **CNDH/5/2019/11147/Q**.
9. Con el fin de documentar las violaciones a derechos humanos se solicitó información a la COMAR y la colaboración del INM, cuya valoración lógico-jurídica es objeto de análisis en el capítulo de Observaciones de esta Recomendación.



## II. EVIDENCIAS.

### A. Expediente CNDH/5/2019/11147/Q (Sobre el caso de V1)

**10.** Escrito de queja de 26 de septiembre de 2019 presentado por V1 ante esta Comisión Nacional en el que señaló que hasta esa fecha la COMAR no había resuelto su solicitud de reconocimiento, y que la última actuación había sido la “*entrevista de asistencia*”.

**11.** Oficio COMAR/JUR/1135/2020, de 13 de marzo de 2020, al que la COMAR adjuntó:

**11.1** Acuerdo de prevención de 8 de marzo de 2019, en el que se requirió a V1 para que en el plazo de 5 días, presentara escrito estableciendo los motivos por los cuales no solicitó el reconocimiento de la condición dentro de los 30 días hábiles posteriores a su ingreso a México.

**11.2** Acuerdo de 14 de marzo de 2019, suscrito por AR1 por el que se admitió a trámite la solicitud de V1.

**11.3** Constancia de trámite a favor de V1 con vigencia de 45 día hábiles, sin fecha de emisión.

**11.4** Escrito firmado por V1 de 13 de junio de 2019, por medio del cual solicitó la renovación de la constancia de trámite.

**11.5** Acuerdo de 13 de junio de 2019, firmado por AR1 en el que determinó expedir constancia de trámite a favor de V1.



**11.6** Segunda constancia por reexpedición firmada por AR1, de 13 de junio de 2019, a favor de V1, sin especificar su vigencia.

**11.7** Impresión de correo electrónico del 11 de marzo de 2020, por medio del cual personal adscrito a la COMAR requirió la presencia de V1, en sus instalaciones, el 22 del mismo mes y año, para llevar a cabo la entrevista de elegibilidad.

**12.** Acta Circunstanciada de 20 de abril de 2020, elaborada por personal adscrito a este Organismo Nacional, en la que se hizo constar la llamada telefónica sostenida con V1, quien señaló que la entrevista de elegibilidad con COMAR se llevó a cabo el 16 de ese mes y año, sin que le hubieran notificado resolución alguna a su petición.

**13.** Acta Circunstanciada de 15 de junio de 2020, en la que se hizo constar la recepción de correo electrónico de V1, quien remitió copia digitalizada de la resolución emitida por la COMAR de 8 del mismo mes y año, en la que se le negó el reconocimiento de la condición de refugiado.

**B. Expediente CNDH/5/2019/4431/Q (En relación con el caso de V2, V3 y V4)**

**14.** Acta Circunstanciada, de 15 de mayo de 2019, elaborada por personal de esta Comisión Nacional, en la que se hizo constar la recepción de las quejas de V2, V3 y V4, quienes señalaron que habían transcurrido aproximadamente 50 días sin que la COMAR les hubiera dado respuesta a su solicitud de reconocimiento de la condición.

**15.** Oficio COMAR/CG/JUR/1183/2019 de 26 de junio de 2019, por medio del cual la COMAR rindió informe respecto del caso de V2, al que adjuntó:



**15.1** Oficio COMAR/DPR/2019, de 3 de abril de 2019, firmado por AR1, quien informó al titular de la Oficina de Representación del INM en Tijuana, Baja California, que se admitió a trámite la solicitud de reconocimiento de V2.

**15.2** Constancia de trámite de 7 de mayo de 2019 firmada por AR1, a favor de V2, sin señalar su vigencia.

**15.3** Formulario de información, sin fecha, requisitado por V2 en el que éste señaló los motivos por los cuales solicitaba el reconocimiento de la condición, así como sus necesidades en cuestiones de salud.

**16.** Oficio COMAR/CG/JUR/1184/2019, de 26 de junio de 2019, a través del cual se informó que el 22 de noviembre de 2018 se admitió a trámite la solicitud de reconocimiento de V3, y al que se adjuntó diversa documentación:

**16.1** Acuerdo de 29 de mayo de 2019, firmado por SP1 en el cual se tiene por abandonado y concluido el procedimiento de reconocimiento de V3, debido a que se trasladó a una entidad federativa distinta sin contar con la autorización de la COMAR.

**16.2** Escrito firmado por V3 de 30 de mayo de 2019, con el que solicitó a la COMAR la reapertura de su procedimiento.

**16.3** Acuerdo de 19 de junio de 2019, firmado por AR1, en el que determinó la no reapertura del procedimiento de reconocimiento de V3.



**17.** Oficio COMAR/JUR/2410/2019 de 18 de octubre de 2019, por medio del cual la COMAR rindió informe respecto del caso de V4, y adjuntó la siguiente documentación:

**17.1** Acuerdo de admisión de trámite, de 22 de mayo de 2019, firmado por AR5, a favor de V4.

**17.2** Constancia de trámite, de 22 de mayo de 2019, firmada por AR1 a favor de V4, con una vigencia de 45 días.

**17.3** Constancia de trámite, de 18 de octubre de 2019, firmada por AR1, a favor de V4, sin indicar la fecha de su vigencia.

**18.** Oficio COMAR/JUR/398/2020, de 30 de enero de 2020, por medio del cual la COMAR señaló que el caso de V2 continuaba pendiente de resolución y remitió copia de diversa documentación relacionada con V3 y V4:

**18.1** Acuerdo de 22 de noviembre de 2019, firmado por AR1 en el que determinó el abandono y conclusión del trámite presentado por V4.

**18.2** Escrito de 12 de julio de 2019, firmado por V3 por medio del cual interpuso recurso de revisión en contra del acuerdo en el que se determinó la no reapertura de su solicitud de reconocimiento.

**18.3** Acuerdo de 17 de julio de 2019, firmado por SP2 a través del cual solicitó a V3 que en el plazo de 5 días formulara sus agravios.



**18.4** Acuerdo de 31 de julio de 2019, firmado por SP2 en el que tuvo por no desahogada la prevención y desechó el recurso de revisión interpuesto por V3.

**C. Expediente CNDH/5/2019/7755/Q (En relación el caso de V5 y V6)**

**19.** Escrito de queja de 31 de julio de 2019 presentado por V5 ante esta Comisión Nacional, en el que señaló que se encontraba acompañado de su hijo V6, de 12 años de edad y que en el mes de enero de ese año, solicitó el reconocimiento de la condición, sin embargo, se trasladaron a diversas ciudades en México, ya que su vida corría peligro, por lo que, el 1o. de julio de la misma anualidad acudió a las oficinas de la COMAR en la Ciudad de México, con la finalidad de dar seguimiento a su petición pero no había recibido respuesta hasta esa fecha, al que adjuntó:

**19.1** Comparecencia voluntaria de 18 de febrero de 2019, realizada por V5 ante la Unidad de Investigación y Justicia Restaurativa Inmigrantes Tapachula, adscrita a la Unidad Integral de Investigación y Justicia de la Fiscalía de Inmigrantes, de la Fiscalía General del Estado de Chiapas.

**19.2** Constancia de trámite de 11 de junio de 2019, firmada por AR2 expedida a favor de V5 y V6, con una vigencia de 15 días hábiles.

**20.** Oficio COMAR/JUR/2460/2019, de 21 de octubre de 2019, por medio del cual la COMAR rindió informe respecto del caso de V5 y V6, remitiendo, además, copia de, entre otras documentales los siguientes:

**20.1** Acuerdo de admisión de trámite de 28 de febrero de 2019, emitido por AR4 a favor de V5 y V6.



**20.2** Constancia de trámite de 28 de febrero de 2019, a nombre de V5 y V6, con una vigencia de 45 días.

**20.3** Acuerdo de 16 de abril de 2019, firmado por AR4 por medio del cual tiene por abandonado y concluido el procedimiento de reconocimiento de la condición de V5 y V6, debido a que después de dos semanas consecutivas no se presentaron en la oficina de la COMAR en el Estado de Chiapas.

**21.** Oficio COMAR/JUR/387/2020, de 28 de enero de 2020, por medio del cual la COMAR rindió informe respecto del caso de V5 y V6, al que adjuntó:

**21.1** Acuerdo de 12 de agosto de 2019, firmado por AR3 en el que determinó continuar con el procedimiento de reconocimiento de la condición de V5, quien estaba en compañía de V6.

**21.2** Constancia de trámite de 12 de agosto de 2019, firmada por AR3 a favor de V5 y V6, sin indicar su vigencia.

**21.3** Acuerdo de 20 de enero de 2020, firmado por AR1 por medio del cual determinó tener por abandonado y concluido el procedimiento de reconocimiento de la condición de V5, quien se encontraba en compañía de V6, puesto que no se presentó en el lapso de dos semanas ante las oficinas de la COMAR en la Ciudad de México.

**D. Expediente CNDH/5/2019/10022/Q (En relación con el caso de V7 y V8)**

**22.** Oficio CDHCF/122/19/CNDH/R0886, de 23 de octubre de 2019, por medio del cual la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (ahora Ciudad de



México) remitió la queja presentada por V7, a este Organismo Nacional por razón de competencia, en la que se señaló que V7 y V8 solicitaron ante la COMAR el reconocimiento de la condición el 25 de mayo de 2019, sin embargo debido a que V8 fue víctima de secuestro en el Estado de Chiapas, se trasladaron a la Ciudad de México, lugar en el que personal de la COMAR no les notificaba la resolución de su caso, ni les brindaba información respecto del avance de su trámite, al que adjuntó:

**22.1** Constancia de trámite de 16 de octubre de 2019, firmada por AR4 a favor de V7 y V8, con una vigencia de 10 días.

**22.2** Constancia de trámite de 21 de octubre de 2019, firmada por AR5 a favor de V7 y V8, sin indicar la vigencia.

**23.** Oficio COMAR/JUR/1690/2020 de 12 de mayo de 2020, por medio del cual la COMAR informó que el 23 de marzo del mismo año, se dictó resolución negativa en el caso de V7 y V8, sin embargo, derivado del Acuerdo de suspensión de marzo de 2020 no se había realizado la notificación correspondiente. De igual forma remitió copia de lo siguiente:

**23.1** Acuerdo de admisión de trámite de 26 de junio de 2019, firmado por AR4 a favor de V7 y V8.

**23.2** Constancia de trámite firmada por AR4 de 26 de junio de 2019, a favor de V7 y V8, con una vigencia de 45 días.

**23.3** Acuerdo de ampliación de plazo para emitir la resolución en el procedimiento de V7 y V8, de 28 de agosto de 2019, firmado por AR4.



**23.4** Constancia de trámite de 28 de agosto de 2019, firmada por AR4 a favor de V7 y V8, con una vigencia de 45 días.

**23.5** Escrito firmado por V8 quien solicitó el traslado de su trámite a otra entidad federativa, toda vez señaló haber sido víctima de secuestro en el estado de Chiapas.

**23.6** Acuerdo de 26 de agosto de 2019, en el que se asentó la comparecencia de V8 en las oficinas de la COMAR a fin de desahogar la entrevista de elegibilidad.

**23.7** Acuerdo de 16 de septiembre de 2019, signado por AR4 por medio del cual autorizó el traslado de V7 y V8 a una entidad federativa distinta.

**23.8** Oficio 00959/1386/2019, de 11 de octubre de 2019, firmado por Fiscal del Ministerio Público Investigador de la Unidad Integral de Investigación y Justicia Restaurativa Inmigrantes Tapachula, Fiscalía General del Estado de Chiapas, quien informó a AR4 que V7 y V8 no tenían diligencias pendientes de desahogar con esa autoridad ministerial.

**23.9** Constancia de trámite de 16 de octubre de 2019, firmada por AR4 a favor de V7 y V8, con vigencia de 10 días.

**23.10** Constancia de trámite firmada por AR5 de 21 de octubre de 2019, a favor de V7 y V8, sin señalar fecha de vigencia.



**E. Expediente CNDH/5/2019/11621/Q (Sobre el caso de V9, V10 y V11)**

**24.** Escrito de queja de 28 de noviembre de 2019 presentado por V9 y V10 ante esta Comisión Nacional, en el que señalaron que desde hacía aproximadamente 50 días, junto con V11, solicitaron el reconocimiento de la condición ante las oficinas de la COMAR sin que se les hubiera dado una respuesta a su petición.

**25.** Oficio COMAR/JUR/1686/2020 de 27 de abril de 2020, en el que la COMAR rindió informe respecto del caso de V9, V10 y V11, y señaló que sus solicitudes continuaban pendientes, adjuntando, además, copia de lo siguiente:

**25.1** Acuerdo de prevención de 1° de agosto de 2019, firmado por AR4 por medio del cual requirió a V10 presentara *“documento legalmente expedido por autoridad competente mediante el cual acredite el vínculo familiar o dependencia de [V11]”*

**25.2** Acuerdo de admisión de trámite de 27 de agosto de 2019, firmado por AR4 a favor de V10.

**25.3** Constancia de admisión de trámite de 27 de agosto de 2019, firmado por AR4 a favor de V10 y V11, con vigencia de 45 días

**25.4** Acuerdo de 30 de octubre de 2019, por medio del cual AR4 determinó ampliar el plazo para resolver la solicitud de reconocimiento de V9, V10 y V11, por *“...la falta de información relativa a los hechos en los que se sustenta la solicitud, esta autoridad requiere que el plazo para emitir la resolución del presente caso se extienda hasta por otros cuarenta y cinco días”*.



**25.5** Cuestionario firmado por V10 en idioma creole.<sup>1</sup>

**25.6** Formulario de derechos y obligaciones en idioma español, recibido por V10.

**25.7** Acuerdo de admisión de trámite de 26 de noviembre de 2019, firmado por AR4 a favor de V9, V10 y V11.

**25.8** Constancia de admisión de trámite de 26 de noviembre de 2019, emitida por AR4 a favor de V9, V10 y V11, con una vigencia de 45 días.

#### **F. Expediente CNDH/5/2020/587/Q (En relación con el caso de V12)**

**26.** Acta Circunstanciada de 16 de diciembre de 2019, en la que se hizo constar la recepción de la queja presentada ante esta Comisión Nacional por V12, en la que señaló que habían transcurrido los 45 días hábiles previstos en la Ley sobre Refugiados para obtener una respuesta a su solicitud de reconocimiento ante la COMAR, no obstante, no había recibido ninguna resolución al respecto.

**27.** Oficio COMAR/JUR/530/2020, de 11 de febrero de 2020, por medio del cual la COMAR rindió informe respecto del caso de V12 y adjuntó, copia de lo siguiente:

**27.1** Acuerdo de prevención de 22 de octubre de 2019, firmado por AR1 en el que se requirió a V12 para que en el plazo de 5 días presentara escrito

<sup>1</sup> Lengua criolla basada en francés y dialectos africanos, es uno de los idiomas oficiales en Haití, también es conocido como criollo haitiano. De León Álvarez, Janna, (enero de 2007), "La Francofonía y el mundo francófono", Haití, <http://humanidades.uprrp.edu/francofonía/haiti.html>.



explicando la razón por la cual no solicitó el reconocimiento de la condición, dentro de los 30 días hábiles posteriores a su ingreso a México.

**27.2** Acuerdo de admisión de trámite de 31 de octubre de 2019, firmado por AR4 a favor de V12.

**27.3** Constancia de trámite de 31 de octubre de 2019, firmada por AR4 a favor de V12, con una vigencia de 45 días.

**27.4** Cuestionario de detección de necesidades requisitado por V12 el 6 de febrero de 2020.

**28.** Acta Circunstanciada de 2 de julio de 2020, en la que consta la recepción de correo electrónico de la COMAR, por medio del cual remitió la siguiente información:

**28.1** Oficio COMAR/JUR/1717/2020, de 1 de junio de 2020, por el que se informó que el 17 de febrero del mismo año, V12 solicitó el desistimiento de su procedimiento de reconocimiento de la condición.

#### **G. Expediente CNDH/5/2020/930/Q (Sobre el caso de V13)**

**29.** Queja presentada por Q el 9 de diciembre de 2019 en la que señaló que V13 solicitó el reconocimiento de la condición ante la COMAR el 25 de marzo de 2019 sin que hasta ese momento se hubiera resuelto el proceso, asimismo, adjuntó constancia de trámite a su favor de 7 de octubre de 2019.

**30.** Oficio COMAR/JUR/1413/2020 de 30 de marzo de 2020, por medio del cual COMAR rindió un informe respecto del caso de V13, remitiendo entre otros, los siguientes documentos:



**30.1** Oficio COMAR/DAVI/452/2020 de 24 de febrero de 2020, en el que el Director de Atención y Vinculación Institucional de esa Comisión señaló que el 16 de enero de 2020, se llevó a cabo el cuestionario de detección de necesidades a V13.

**30.2** Oficio COMAR/DP/R/2570/2020 de 10 de marzo de 2020, con el que se informó que el 25 de marzo de 2019 se admitió la solicitud de reconocimiento de la condición de V13, por lo que en esa misma fecha se emitió a su favor constancia de trámite; asimismo, que el 30 de septiembre de 2019, V13 ingresó solicitud de renovación de constancia de trámite, la cual fue autorizada el 2 de octubre de esa anualidad.

**30.3** Oficio COMAR/DP/1424/2020, de 4 de febrero de 2020 por el cual AR1 determinó negar el reconocimiento de la condición de V13, debido a que no fue posible acreditar que su vida, seguridad o integridad estuviera en peligro en su país de origen.

**31.** Oficio COMAR/JUR/1722/2020, de 11 de mayo de 2020, por el cual se remitió el acuerdo de 21 de enero de 2020, con el que se acordó reanudar los plazos y términos de esa Institución respecto del procedimiento de reconocimiento de la condición de V13, los cuales fueron suspendidos con motivo del Acuerdo de suspensión de 2017.

**32.** Acta Circunstanciada de 2 de junio de 2020, en la que se advierte la conversación telefónica que se sostuvo con Q, quien manifestó que: *“respecto del acuerdo de suspensión de plazos y términos y su respectiva reanudación no les fue notificado, que únicamente cuando se realizó la entrevista de elegibilidad del agraviado la agente de protección (...) de manera verbal les comentó respecto de los citados acuerdos...”*



#### **H. Expediente CNDH/5/2020/1373/Q (En relación con el caso de V14)**

**33.** Acta Circunstanciada de 28 de enero de 2020, en la que se hizo constar la recepción de la queja presentada por V14, quien manifestó que solicitó el reconocimiento de la condición en el mes de mayo de 2019, que por diversas circunstancias tuvo que salir de ese lugar, sin embargo, acudió a las oficinas de la COMAR en Acayucan, Veracruz, a dar continuidad a su petición sin recibir respuesta.

**34.** Oficio COMAR/JUR/1731/2020, de 27 de mayo de 2020, con el que se rindió un informe respecto del caso de V14, adjuntándose copia de lo siguiente:

**34.1** Acuerdo de admisión de trámite de 29 de mayo de 2019, firmado por AR4 a favor de V14.

**34.2** Constancia de trámite de 29 de mayo de 2019 a nombre de V14, firmada por AR4, con una vigencia de 45 días.

**34.3** Acuerdo de 18 de julio de 2019, en el que SP3 hizo constar la entrevista de elegibilidad realizada a V14.

**34.4** Acuerdo de 31 de julio de 2019, suscrito por AR4 quien determinó ampliar el plazo para resolver la solicitud de reconocimiento de V14, toda vez que *“...a juicio de la Secretaría exista falta de información respecto de los hechos en que se basa su solicitud...”*

**34.5** Constancia de trámite por ampliación de término, de 6 de agosto de 2019 con vigencia de 45 días, firmada por AR4.



**34.6** Acuerdo de abandono de trámite respecto del procedimiento de reconocimiento de la condición de V14, de 9 de septiembre de 2019, firmado por AR4.

#### **I. Expediente CNDH/5/2020/3563/Q (Sobre el caso de V15, V16 y V17)**

**35.** Escrito de queja de 24 de marzo de 2020 presentado por V15 ante esta Comisión Nacional, en la que señaló que se encontraba acompañada de V16 y V17, y que solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiado el 24 de julio de 2019, por lo que han acudido a firmar a las oficinas de la COMAR en Tapachula, Chiapas, de manera semanal sin que les hayan notificado la resolución a su petición.

**36.** Oficio COMAR/JUR/1688/2020, de 12 de mayo de 2020, por medio del cual COMAR rindió informe respecto del caso de V15, V16 y V17, al que adjuntó lo siguiente:

**36.1** Acuerdo de admisión de trámite de 6 de agosto de 2019, firmado por AR4, a favor de V15, V16 y V17.

**36.2** Constancia de trámite de 6 de agosto de 2019 a nombre de V15, V16 y V17, firmada por AR4, con una vigencia de 45 días.

**36.3** Cuestionario firmado por V15 en idioma creole.

**36.4** Formulario de derechos y obligaciones en idioma español, recibido por V15.

**36.5** Acuerdo de 9 de octubre de 2019, con el cual AR4 determinó ampliar el plazo para resolver la solicitud de reconocimiento de V15, V16 y V17, en virtud



de “...la falta de información relativa a los hechos en los que se sustenta la solicitud, esta autoridad requiere que el plazo para emitir la resolución del presente caso se extienda hasta por otros cuarenta y cinco días”.

**36.6** Constancia de trámite por ampliación de término de octubre de 2019, emitida por AR4 a favor de V15, V16 y V17, con una vigencia de 45 días.

**36.7** Escrito firmado por V15 en el que solicitó el traslado de su procedimiento de reconocimiento de la condición a otra entidad federativa.

**36.8** Acuerdo de 20 de noviembre de 2019, firmado por AR4, quien negó la petición de traslado planteada por V15.

**37.** Acta Circunstanciada de 2 de julio de 2020, en la que personal adscrito a este Organismo Nacional hizo constar la llamada telefónica que se sostuvo con V15, quien señaló que hasta esa fecha no había recibido respuesta a su solicitud de reconocimiento de la condición.

#### **J. Expediente CNDH/5/2020/4291/Q (En relación con caso de V18)**

**38.** Queja de 26 de marzo de 2020 en la que V18 manifestó que presentó su solicitud de reconocimiento el 16 de abril de 2019, precisando que tenía diversas complicaciones de salud, toda vez que tuvo cáncer de laringe.

**39.** Acta Circunstanciada de 3 de julio de 2020, por medio del cual se certificó la recepción de un correo electrónico remitido por la COMAR, en el que se adjuntó:

**39.1** Impresión de correo electrónico de 12 de junio de 2020, en el que la COMAR indicó a V18 que el 15 de ese mismo mes y año entablarían



comunicación telefónica con ella para realizar la entrevista de detección de necesidades.

**39.2** Oficio COMAR/JUR/1769/2020, de 15 de junio de 2020, en el que se señaló que el 25 de febrero del mismo año, personal del INM remitió la solicitud de reconocimiento de V18, la cual fue admitida a trámite en esa misma fecha.

**40.** Acta Circunstanciada de 6 de julio de 2020, en la que se hizo constar la recepción de correo electrónico remitido por la COMAR, al que adjuntó lo siguiente:

**40.1** Acuerdo de admisión de trámite de 28 de febrero de 2020 a favor de V18, firmado por AR4.

**40.2** Constancia de trámite firmada por AR4 a favor de V18 de fecha 28 de febrero de 2020, con vigencia de 45 días hábiles.

**40.3** Cuestionario de detección de necesidades requisitado por V18, donde señaló como antecedente haber padecido cáncer de laringe.

**K. Expediente CNDH/5/2020/4793/Q (En relación con el caso de V19, V20 y V21)**

**41.** Escrito de queja de 5 de junio de 2020 en la que V19 señaló que V20 solicitó el reconocimiento de la condición el 22 de enero de 2019, y que el 9 de octubre del mismo año solicitó que V19 y V21, al ser sus familiares se incluyeran en su solicitud; sin embargo, hasta la fecha de presentación de la citada queja la COMAR no había resuelto ninguna de sus solicitudes.



**42.** Acta Circunstanciada de 3 de julio de 2020, de este Organismo Nacional en la que se hizo constar una conversación telefónica sostenida con V19 quien señaló que hasta esa fecha no había recibido respuesta a su solicitud de reconocimiento de la condición, asimismo, remitió copia de la constancia de trámite a favor de V20, emitida el 22 de enero de 2019.

**43.** Acta Circunstanciada de 10 de julio de 2020, en la que se hace constar la recepción de correo electrónico de la COMAR, al que se agregó:

**43.1** Oficio COMAR/JUR/1773/2020 de 6 de julio de 2020, por medio del cual se rindió un informe respecto del caso de V19, V20 y V21.

**43.2** Acuerdo de 18 de junio de 2020, firmado por SP4, a través del cual autorizó que V19 y V21 se integrarán al procedimiento de reconocimiento de la condición de V20.

**L. Expediente CNDH/5/2020/4795/Q (En relación con el caso de V22, V23 y V24)**

**44.** Escrito de queja de 4 de junio de 2020 en la que V22 señaló que inició su solicitud de reconocimiento el 25 de julio de 2019, junto con V24, y que hasta la fecha de presentación del citado escrito, la COMAR no había resuelto su petición, además, indicó que el 2 de septiembre del mismo año, requirió se agregara a su solicitud a V23, lo cual, hasta ese momento tampoco había sido resuelto por la citada autoridad.

**45.** Acta Circunstanciada elaborada por persona de esta Comisión Nacional, de 3 de julio de 2020, en la que se hace constar llamada telefónica con V22 quien señaló que hasta esa fecha no había recibido respuesta a su solicitud de reconocimiento de la



condición, asimismo, remitió la constancia de trámite a su favor y de su hijo V24, emitida el 25 de julio de 2019.

**46.** Acta Circunstanciada de 10 de julio de 2020, en la que se hizo constar la recepción de correo electrónico de la COMAR, al que se agregó:

**46.1** Oficio COMAR/JUR/1774/2020 de 6 de julio de 2020, por medio del cual se rindió un informe respecto del caso de V22, V23 y V24.

**46.2** Acuerdo de 26 de junio de 2020, firmado por SP5, a través del cual autorizó que V23 se integre al procedimiento de reconocimiento de la condición de V22.

**46.3** Constancia de trámite de 26 de junio de 2020, a favor de V22, V34 y V24, firmada por AR3, sin fecha de vigencia.

### **III. SITUACIÓN JURÍDICA.**

**47.** De noviembre de 2018 a octubre de 2019, las víctimas presentaron sus solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado ante la COMAR, donde se iniciaron los procedimientos administrativos respectivos, sin embargo en los casos de V2, V9, V10, V11, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23 y V24, no se ha emitido resolución alguna a sus procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado, a pesar de que ha transcurrido un periodo de entre nueve meses y dos años aproximadamente, desde que presentaron su solicitud de protección internacional.



**48.** En los casos de V4, V5, V6 y V14, la COMAR informó que emitió un acuerdo de abandono de la solicitud, toda vez que durante dos semanas consecutivas no se presentaron ante las oficinas de dicha institución o del INM a firmar su asistencia para acreditar que continuaban interesados en la resolución de su petición. Asimismo, en relación con V3, también se concluyó su procedimiento por abandono, en virtud que se trasladó a una entidad federativa distinta sin la autorización de la COMAR.

**49.** Que V12 mediante escrito libre de 17 de febrero de 2020, solicitó el desistimiento de su procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, por lo que la COMAR en esa misma fecha, dictó acuerdo de conclusión.

**50.** En cuanto a V1, V7, V8 y V13, la COMAR emitió resolución negativa a sus solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiados.

**51.** No se cuenta con constancia alguna que, hasta el momento de la emisión de la presente Recomendación, se haya radicado queja ante el Órgano Interno de Control de la Secretaría de Gobernación, por las violaciones a derechos humanos de las 24 víctimas acreditadas en este documento.

**52.** Para mayor claridad y comprensión de la situación jurídica en los casos relacionados con la presente Recomendación, a continuación se presentan de la siguiente manera:

Víctima	Fecha de presentación de la solicitud.	Desarrollo del procedimiento ante la COMAR	Violaciones cometidas en su contra
<b>V1</b>	1° de marzo de 2019	Resolución negativa de 8 de junio de 2020	Dilación en la emisión de resolución.



## Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Víctima	Fecha de presentación de la solicitud.	Desarrollo del procedimiento ante la COMAR	Violaciones cometidas en su contra
			Emisión de constancias de trámite sin vigencia.
<b>V2</b>	11 de marzo de 2019	El 30 de enero de 2020, la Dirección de Protección y Retorno de la COMAR, solicitó información al INM respecto del cumplimiento de obligación de V3 de acudir a firmar semanalmente a esas oficinas. Pendiente su resolución sobre el reconocimiento de la condición.	Dilación en la emisión de resolución Emisión de constancias de trámite sin vigencia. Omisión en brindar medidas de protección.
<b>V3</b>	11 de marzo de 2019	El 31 de julio de 2019, se dicta acuerdo de no reapertura.	Dilación en la emisión de resolución.
<b>V4</b>	16 de mayo de 2019	El 22 de noviembre de 2019, se emite acuerdo de abandono.	Dilación en la emisión de resolución. Emisión de constancias de trámite sin vigencia.
<b>V5 y V6</b>	21 de abril de 2019	El 20 de enero de 2020, se dicta acuerdo de abandono.	Dilación en la emisión de resolución. Emisión de constancias de trámite sin vigencia. Omisión en valorar el Interés Superior de la Niñez
<b>V7 y V8</b>	26 de junio de 2019	El 23 de marzo de 2020, se emite resolución negativa.	Emisión de constancias de trámite con vigencia menor a los 45 días hábiles. Dilación en resolver el traslado a una entidad federativa.
<b>V9, V10 y V11</b>	23 de agosto de 2019	El 26 de noviembre de 2019, se acordó que V9 se incluyera en la solicitud de V10. Pendiente realizar las entrevistas de elegibilidad de V9, V10 y V11, por falta de traductor.	Falta de traductor o intérprete. Dilación en resolver el traslado a una entidad federativa. Omisión en valorar el Interés Superior de la Niñez.
<b>V12</b>	16 de octubre de 2019	El 1 de junio de 2020, se emite resolución negativa.	Dilación en la emisión de resolución.



## Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Víctima	Fecha de presentación de la solicitud.	Desarrollo del procedimiento ante la COMAR	Violaciones cometidas en su contra
			Omisión en brindar medidas de protección.
<b>V13</b>	25 de marzo de 2019	El 4 de febrero de 2020, se emite resolución negativa.	Dilación en la emisión de resolución.
<b>V14</b>	29 de mayo de 2019	Abandono de trámite de 9 de septiembre de 2019.	Falta de motivación en el acuerdo de ampliación de plazo para resolver.
<b>V15, V16 y 17</b>	6 de agosto de 2019	El 20 de noviembre de 2019, no se autorizó su traslado a Tijuana, Baja California. Pendiente entrevista de elegibilidad de V15, V16 y V17 por falta de traductor.	Omisión en valorar el Interés Superior de la Niñez. Falta de traductor o intérprete.
<b>V18</b>	9 de abril de 2019	El 28 de febrero de 2020, se emite acuerdo de admisión de trámite. Pendiente su resolución respecto del reconocimiento de la condición.	Omisión en brindar medidas de protección.
<b>V19, V20 y V21</b>	22 de enero de 2019	El 18 de junio de 2020, se autorizó que V19 y V21 se integran al procedimiento de reconocimiento de la condición de V20. Pendiente su resolución respecto del reconocimiento de la condición.	Dilación en la emisión de resolución. Omisión en valorar el Interés Superior de la Niñez.
<b>V22, V23 y V24</b>	20 de julio de 2019	El 26 de junio de 2020, se autorizó que V23 se integrará al procedimiento de reconocimiento de la condición de V22 y V24. Pendiente su resolución respecto del reconocimiento de la condición.	Dilación en la emisión de resolución. Omisión en valorar el Interés Superior de la Niñez.

#### IV. OBSERVACIONES

53. Del análisis lógico jurídico realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente de queja CNDH/5/2019/11147/Q y sus acumulados CNDH/5/2019/4431/Q, CNDH/5/2019/7755/Q, CNDH/5/2019/10021/Q, CNDH/5/2019/11621/Q, CNDH/5/2020/587/Q, CNDH/5/2020/930/Q, CNDH/5/2020/1373/Q, CNDH/5/2020/3563/Q, CNDH/5/2020/4291/Q, CNDH/5/2020/4793/Q y CNDH/5/2020/4795/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, y al principio del Interés Superior de la Niñez, en agravio de las víctimas mencionadas, atribuibles a AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, servidores públicos de la COMAR.

54. A continuación se analizará el contexto del procedimiento que sigue la COMAR para reconocer la condición de refugiado, así como de las personas migrantes que lo solicitan, la situación de vulnerabilidad en la que se sitúan y se expondrán las violaciones específicas a los derechos humanos de las víctimas.

##### A. Contexto del procedimiento de reconocimiento en México.

55. El artículo 1o., inciso A, numeral 2, de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 de las Naciones Unidas, refiere que el término de refugiado se aplicará a la personas 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”.*

**56.** La Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 amplió el concepto de refugiado para considerar también a *“...las 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, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.*

**57.** El artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que *“Toda persona tiene derecho a buscar y recibir asilo. El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político,<sup>2</sup> se realizarán de conformidad con los tratados internacionales”.*

**58.** De acuerdo con lo señalado por ACNUR las personas refugiadas podrían haber vivido de manera directa o sentirse con riesgo en el futuro, derivado de las siguientes situaciones:<sup>3</sup>

- a) Extorsión, hostigamiento, acoso, violencia física o sexual por parte de pandillas o grupos armados:
  - Por negarse a colaborar o formar parte de éstos.

<sup>2</sup> De conformidad con lo establecido en el artículo 61 de la Ley sobre Refugiados el asilo político se otorgará a *“Todo extranjero que encuentre en peligro su vida, su libertad o seguridad por ideas o actividades políticas directamente relacionadas con su perfil público, y carezca de la protección de su país, podrá solicitar el otorgamiento de asilo político ante la Secretaría de Relaciones Exteriores...”*

<sup>3</sup> La Agencia de la ONU para los refugiados, ACNUR, *¿Qué es un refugiado?*, disponible en: <https://help.unhcr.org/mexico/quien-es-una-persona-refugiada/>, fecha de consulta 29 de junio de 2020.



- Por negarse a pagar impuestos de guerra o derecho de piso.
  - Por negarse a convertirse en pareja de personas vinculadas a grupos criminales
  - Por haber sido testigo de un delito cometido por éstos.
- b) Discriminación, amenazas, agresiones físicas por su religión o creencia, sus ideas políticas, su nacionalidad o etnia.
- c) Golpes, hostigamiento, violencia sexual a causa de su identidad de género, su orientación sexual o las expresiones de género. Por ejemplo, las personas lesbianas, gay, bisexuales, transgénero o intersexuales de un colectivo (LGBTI).
- d) Acoso, amenazas, golpes o violencia sexual por parte de la pareja, ex pareja, familiares u otras personas.
- e) Ser víctima de ocupación/usurpación de vivienda, despojo de tierra o de otros bienes.
- f) Haber sido obligado a prostituirse o contraer matrimonio contra su voluntad.
- g) Su vida, libertad o seguridad están amenazadas por conflictos armados, situaciones graves de violencia e inseguridad.

**59.** Por su parte, el artículo 13 de la Ley sobre Refugiados señala que la condición de refugiado se reconocerá a la persona extranjera que se encuentre en el país, bajo alguno de los siguientes supuestos:

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



acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él;

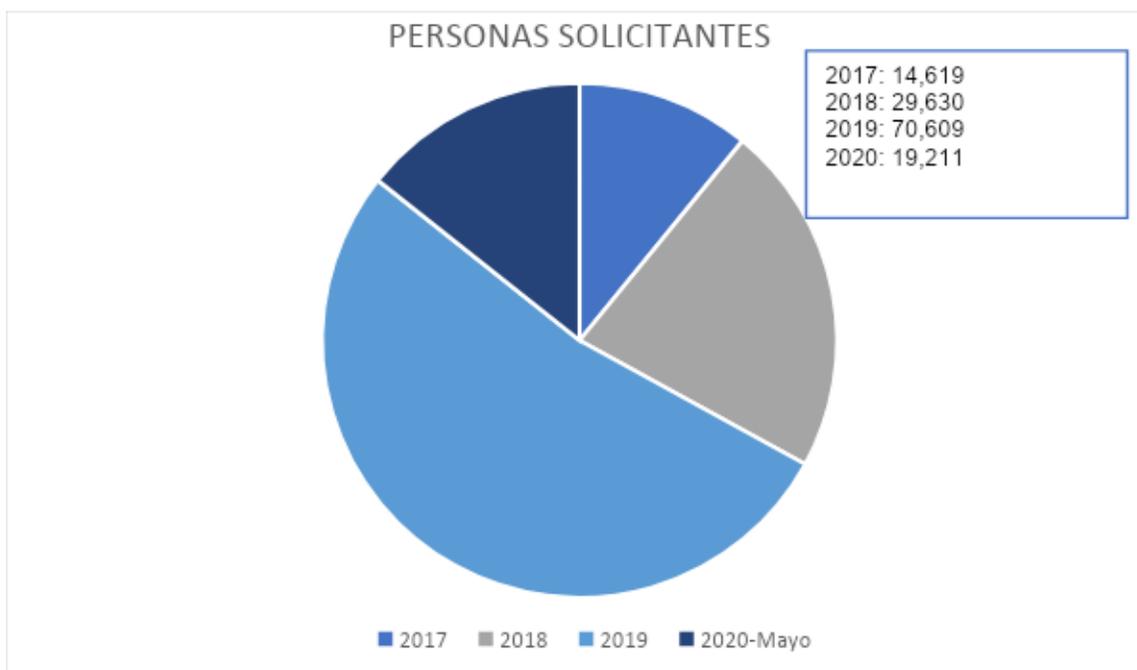
- II. Que ha huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y
- III. Que debido a circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de 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 y otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

**60.** El artículo 15, fracción II del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, refiere que dentro de las atribuciones de la Coordinación General de la COMAR, se encuentra *“Resolver sobre el reconocimiento de la condición de refugiado de los extranjeros que, encontrándose en territorio nacional, así lo soliciten”*.

**61.** Por su parte, el artículo 24 del mismo ordenamiento legal establece que la Secretaría de Gobernación, deberá emitir, en cada caso, resolución escrita, fundada y motivada, dentro de los 45 días hábiles, contados a partir del día siguiente a su presentación.

**62.** Asimismo, el numeral 45 de su Reglamento prevé claramente que la COMAR deberá resolver cada solicitud de la condición en el término antes señalado, debiendo notificarse de manera íntegra por escrito al solicitante o su representante legal, dentro de los 10 días hábiles siguientes a su emisión.

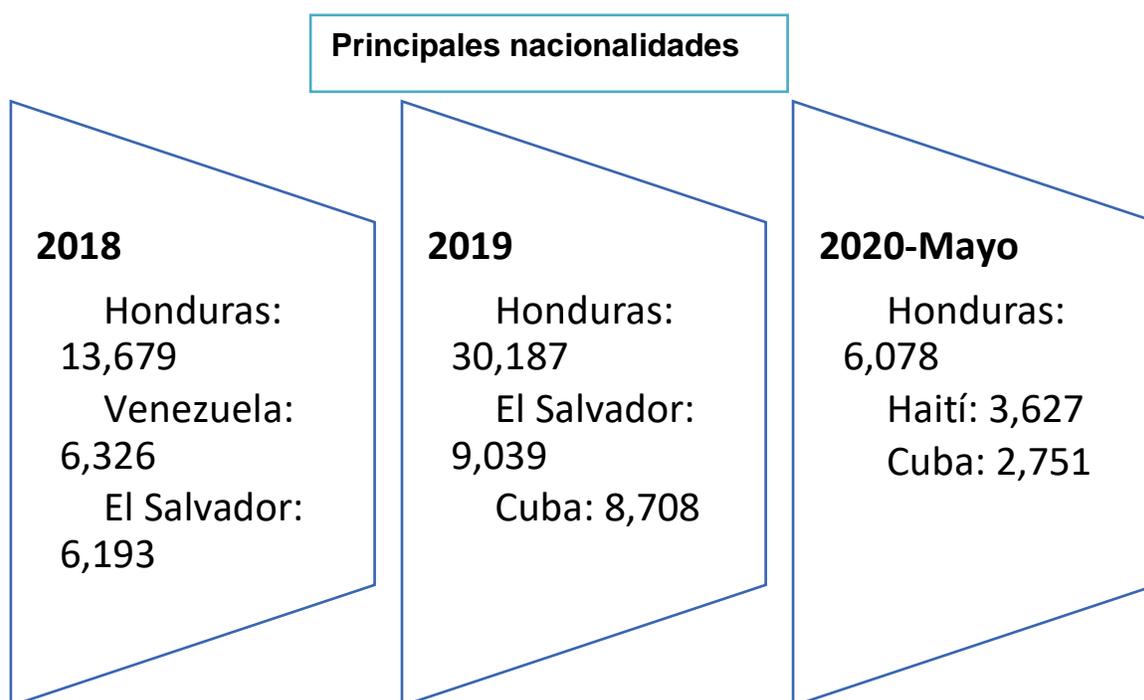
**63.** Ahora bien, de las cifras proporcionadas por la COMAR<sup>4</sup> se aprecia el aumento en los últimos años de la recepción de solicitudes de reconocimiento, de conformidad con la siguiente gráfica:



<sup>4</sup>Recuperado de:

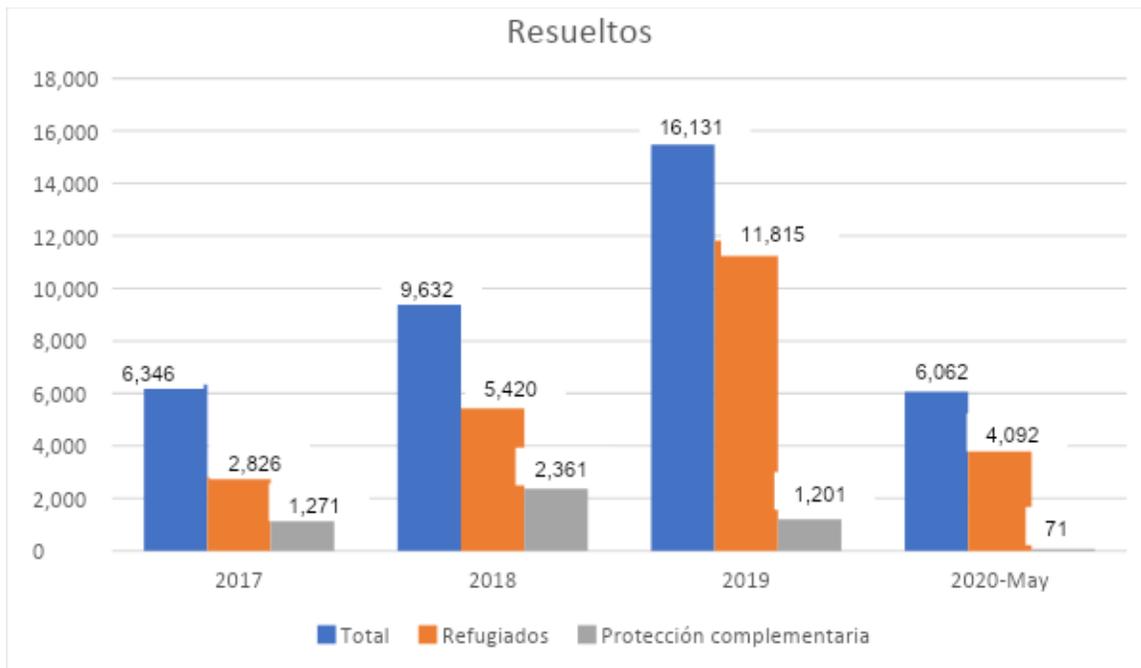
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/555168/CIERRE\\_DE\\_MAYO\\_2020\\_\\_1-junio-2020\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/555168/CIERRE_DE_MAYO_2020__1-junio-2020_.pdf), fecha de consulta 29 de junio de 2020.

64. La misma COMAR reportó las tres principales nacionalidades de quienes solicitan el reconocimiento de la condición, lo cual se representa en la siguiente gráfica:



65. Dentro de los datos reportados por la COMAR, se localizan las cinco principales nacionalidades a quienes se resolvió el reconocimiento de la condición, ya sea en sentido positivo, negativo o el otorgamiento de la protección complementaria,<sup>5</sup> lo cual se observa en la siguiente gráfica:

<sup>5</sup> El artículo 28 de la Ley sobre Refugiados indica: “La Secretaría podrá otorgar protección complementaria al extranjero que, no encontrándose dentro de los supuestos del artículo 13 de esta Ley, requiera protección para no ser devuelto al territorio de otro país en donde su vida peligre o en donde existan razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometido a tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”.



**66.** Como se puede advertir en la gráfica del párrafo 63 de este documento, el incremento exponencial de personas migrantes que solicitan la protección internacional del Estado Mexicano a través del reconocimiento de la condición de refugiado, si bien ha mantenido un incremento gradual de 2017 a 2018, también ha despuntado considerablemente a partir del año 2019 con un número total de personas solicitantes de refugio de 70,609, en tanto en el año 2017 fueron 14,619, asimismo, es de destacarse que durante los años 2018, 2019 y hasta el mes de mayo de 2020, la personas originarias de Honduras representan el mayor número de solicitudes recibidas por la COMAR.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Recuperado de:

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/555168/CIERRE\\_DE\\_MAYO\\_2020\\_\\_1-junio-2020\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/555168/CIERRE_DE_MAYO_2020__1-junio-2020_.pdf), fecha de consulta 29 de junio de 2020.

**67.** Este Organismo Nacional ha documentado<sup>7</sup> las violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes que solicitaron el reconocimiento de la condición, ante la dilación en el trámite para obtener una respuesta por la COMAR. De igual forma, se ha reconocido que parte de la problemática que enfrenta esa Institución es una cuestión estructural que la aqueja y que requiere los esfuerzos de diversas instancias para subsanarlos, ello con la finalidad de brindar la protección internacional que el Estado Mexicano se comprometió a ofrecer a las personas migrantes que así lo requieran, mediante la firma y ratificación de diversos tratados internacionales en la materia.<sup>8</sup>

**68.** El Observatorio de Legislación y Política Migratoria del Colegio de la Frontera Norte<sup>9</sup> señaló que *“...desde el 2017 un número cada vez mayor de solicitudes se encuentran pendientes de resolución. Esto fue propiciado en parte por la situación que se generó a raíz del temblor de septiembre de 2017, cuando las instalaciones de la COMAR en la Ciudad de México fueron dañadas y se acordó la suspensión de plazos y términos en las solicitudes que se encontraba en trámite (...) En total, la COMAR tenía pendiente de resolver la solicitud de 50,680 personas al finalizar el mes de junio de 2019...”*

**69.** El citado Observatorio también indicó que *“México vive actualmente una crisis del refugio (...) Esta crisis se fue gestando durante los últimos años a medida que se intensificaban las migraciones forzadas originarias de Centroamérica sin que el*

<sup>7</sup> Recomendación 38/2019 “Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, legalidad y al interés superior de la niñez, en agravio de 112 personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado”, de 25 de junio de 2019.

<sup>8</sup> A manera enunciativa se señalan los siguientes: Convención Americana sobre Derechos Humanos; Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, su Protocolo de 1967 y la Declaración de Cartagena sobre Refugiados.

<sup>9</sup> “La crisis del refugio en México”, París Pombo, María Dolores, agosto de 2019, pág. 5.



*Estado mexicano fortaleciera sus instituciones de acogida, tales como (...) la COMAR (...) Las personas solicitantes de refugio se encuentran en condiciones cada vez más precarias debido a la falta de apoyos públicos para cubrir sus necesidades básicas y para garantizar sus derechos económicos, sociales y culturales. La situación de precariedad y vulnerabilidad es más grave en los casos de familias, de personas con capacidades diferentes, personas de la diversidad sexual, indígenas, y niñas, niños y adolescentes”.<sup>10</sup>*

#### **B. Grupos en situación de vulnerabilidad.**

**70.** México es un país de tránsito, destino y retorno de personas migrantes, por lo que en los flujos migratorios encontramos personas que migran por cuestiones económicas, de unidad familiar, o quienes se encuentran huyendo de sus países porque su vida, seguridad o libertad está en peligro.

**71.** El artículo 1o. de la Constitución Política señala que todas las personas que se encuentren en el país gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella, así como los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, de igual forma obliga a todas las autoridades a promover, proteger, respetar y garantizar los derechos humanos conforme con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

**72.** En relación con la vulnerabilidad que enfrentan las personas migrantes en México la SCJN ha señalado que ésta deriva de diversos factores, entre ellos “...*el hecho de que no cuentan con documentación que acredite su estancia regular en el país; su situación de marginación; el desconocimiento de la cultura, el idioma y las leyes*

<sup>10</sup> “La crisis del refugio en México”, op., cit., pág. 1.



*nacionales; el miedo de ser descubiertas por las autoridades migratorias; el verse orilladas a huir de sus países de origen porque su vida, integridad, seguridad o libertad corren peligro, y las condiciones en las que viajan (...) la situación de vulnerabilidad de las personas migrantes y sujetas de protección internacional se agrava cuando se presentan distintos supuestos de discriminación combinados; es decir, la discriminación interseccional. Este es el caso, por ejemplo, de mujeres, niños, niñas, adolescentes...”<sup>11</sup>*

**73.** Este Organismo Nacional en la Recomendación 47/2017 señaló que: *“La vulnerabilidad surge de factores físicos, sociales, económicos y ambientales que varían considerablemente en el transcurso del tiempo. Algunos factores de vulnerabilidad de los migrantes tienen que ver, por ejemplo, con la discriminación o la marginalidad socioeconómica, con su escasa información sobre las amenazas medioambientales en las regiones donde se asientan o su falta de acceso al apoyo institucional en caso de desastres, entre otros.”*<sup>12</sup>

**74.** Aunado a la situación de vulnerabilidad en la que se sitúan las personas migrantes, especialmente aquéllas que ingresan al país sin documentos que acrediten una condición de estancia documentada, debemos recordar que existen ciertos grupos a los que históricamente se han violentado sus derechos humanos, como la niñez, las mujeres, personas de la comunidad LGBTTTI, personas mayores, entre otros.

<sup>11</sup> “Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren a personas migrantes y sujetas de protección internacional”, Segunda Edición, noviembre 2015, pág. 13.

<sup>12</sup> CNDH. “Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la protección a la salud y a la integridad personal cometidas en agravio de V1 y V2, personas en contexto de migración en la estación migratoria del Instituto Nacional de Migración en Tapachula, Chiapas”, 29 de septiembre de 2017, párr. 67.

75. Es por ello que la CNDH ha buscado visibilizar a estos grupos de población, por ejemplo a la niñez migrante a través del *“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”*, en el que se señaló que *“...la vulnerabilidad a la que son expuestos los grupos de personas en contexto de migración en situación irregular se ha acentuado, no solamente porque la sufren en sus países de origen, sino también porque la enfrentan en el camino que recorren en donde se encuentran a merced de los posibles abusos de agentes migratorios, fuerzas de seguridad y crimen organizado. Su tránsito en México como territorio de acogida o de paso, presenta las mismas amenazas que cualquier persona en situación migratoria irregular, sin embargo, su vulnerabilidad es mayor en tanto se encuentran en una etapa temprana de desarrollo personal.”*<sup>13</sup>

76. Expuestos los apartados anteriores que a consideración de esta Comisión Nacional confirman la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas migrantes en su tránsito por nuestro país y especialmente quienes requieren la protección internacional del Estado Mexicano, en esta Recomendación analizamos las particularidades en las que se vulneraron sus derechos humanos a seguridad jurídica y legalidad, además del interés superior de la niñez, por personas servidoras públicas de la COMAR, quienes en razón de su empleo, cargo o comisión, tenían la obligación de sustanciar de manera pronta y apegada a la legislación de la materia, las solicitudes de reconocimiento que en el año 2018 y 2019 presentaron las víctimas reconocidas en la presente Recomendación.

<sup>13</sup> CNDH, octubre de 2016, párr. 229.



### **C. Derecho a la seguridad jurídica y legalidad.**

**77.** 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, que prevén el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, la autoridad competente y la fundamentación y motivación de la causa legal del procedimiento, constituye un límite a la actividad estatal, y se refiere al *“conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto [...] del Estado que pueda afectarlo.”*<sup>14</sup>

**78.** Las disposiciones que obligan a las autoridades del Estado Mexicano a cumplir con el derecho a la seguridad jurídica y legalidad están previstas también en los artículos 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los que se reconoce que se debe garantizar a las personas, el derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oídos públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones.

**79.** Es así que el derecho a la seguridad jurídica, que se encuentra interrelacionado con el derecho a la 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

<sup>14</sup> CNDH. Recomendaciones 80/2017, párr. 70 y 37/2016, párr. 65.



ejercicio respecto a los titulares de los derechos individuales y garantizando el respeto a los derechos fundamentales de las personas.<sup>15</sup>

**80.** Para cumplir o desempeñar sus obligaciones, los agentes del Estado deben cubrir todos los requisitos, condiciones y elementos que exige la Constitución Federal 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. Así la restricción del derecho de una persona debe ser utilizada estrictamente para perseguir fines determinados, a fin de garantizar el derecho a la seguridad jurídica de los gobernados.<sup>16</sup>

**81.** 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 consiste en lo 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, una vez admitida la solicitud expedirá la constancia de trámite.
- d. La COMAR debe entrevistar de forma personal a las personas solicitantes.

<sup>15</sup> CNDH. Recomendaciones 14/2018, párr. 191; 80/2017 párr. 73; 37/2017 párr.105 y 37/2016 párr. 66.

<sup>16</sup> CNDH. Recomendación 14/2018, párr. 192; 80/2017 párr. 74 y 37/2016 párr. 68.



- e. La COMAR solicitará la opinión de la SRE sobre las condiciones del país de origen.
- f. La COMAR analizará las declaraciones de las personas solicitantes realizadas en la entrevista.
- g. La resolución se emite en el plazo de 45 días hábiles, a partir de que es admitida la solicitud, plazo 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.
- h. En caso de resolución positiva, el INM otorgará la condición de estancia de residente permanente en el país.
- i. En caso de resolución negativa, las personas solicitantes cuentan con un plazo de 15 días para interponer el recurso de revisión.
- j. Presentando dicho recurso la COMAR tiene un plazo de tres meses para resolverlo.

**82.** La CrIDH ha sostenido que *“la razonabilidad del plazo debe apreciarse en relación con la duración total del proceso, desde el primer acto procesal hasta que*

*se dicte sentencia definitiva, incluyendo los recursos de instancia que pudieran eventualmente presentarse*.<sup>17</sup>

**83.** Para precisar el plazo razonable en la resolución de los asuntos, debe atenderse al caso particular y ponderar cuatro elementos: la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, la conducta de las autoridades y la afectación generada a la situación jurídica de la persona, ya que una demora prolongada, sin justificación, puede constituir, por sí misma, una violación a las garantías judiciales y a la Constitución.<sup>18</sup>

**84.** Al respecto, en México los Tribunales Colegiados de Circuito han establecido en cuanto al plazo razonable y la excesiva carga de trabajo, que *“...lo que se relaciona con el comportamiento de las autoridades competentes a fin de justificar el exceso de la duración de las causas, que generalmente aducen sobrecarga de trabajo, reflexionando que, una de las atenuantes para tal cuestión, consiste en que dichas autoridades demuestren haber adoptado las medidas pertinentes a fin de aminorar sus efectos; sin embargo, cuando esa sobrecarga ha dejado de tener el carácter de excepcional y adquiere el de estructural, entonces las dilaciones en el procedimiento carecen de justificación alguna...”*<sup>19</sup>

**85.** La CrIDH reconoció que el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, debe apegarse a las garantías establecidas en los artículo 8, 22.7, 22.8

<sup>17</sup> “Caso Luna López vs Honduras”, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 10 de octubre de 2013, párrafo 188.

<sup>18</sup> Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis constitucional y común “Plazo Razonable para Resolver. Concepto y Elementos que lo Integran a la Luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, Semanario Judicial de la Federación, diciembre de 2012, registro 2002350.

<sup>19</sup> Tesis Constitucional y común, “Plazo razonable para resolver. Dimensión y efectos de este concepto cuando se aduce excesiva carga de trabajo”, diciembre de 2012, registro 2002351.



y 25 de la Convención Americana, así como las directrices y criterios del ACNUR, lo que implica, entre otras, las siguientes obligaciones para los Estados: *“...deben garantizarse al solicitante las facilidades necesarias, incluyendo los servicios de un intérprete competente, así como, en su caso, el acceso a asesoría y representación legal; para someter su solicitud (...) el solicitante debe recibir la orientación necesaria en cuanto al procedimiento que ha de seguirse, en un lenguaje y modo que pueda comprender (...) la solicitud debe examinarse con objetividad (...) lo cual requiere la realización de una entrevista personal...”*<sup>20</sup>

**86.** En atención a la múltiple vulnerabilidad en la que se encuentran las víctimas mencionadas en la presente Recomendación, así como las personas solicitantes de refugio en general, ya que en su mayoría están huyendo de sus países de origen donde corre peligro su vida e integridad, y que en gran parte de los casos se involucran a niñas, niños y adolescentes, mujeres y personas adultas mayores, se estima que la COMAR debió observar los principios pro persona, de convencionalidad, y de celeridad e inmediatez, a fin de que el tiempo transcurrido entre la presentación de las solicitudes del caso y las respuestas a las mismas fuera acorde con la legislación de la materia, con lo que se daría a las personas solicitantes la garantía de una mayor eficacia a sus procedimientos y certeza al derecho a la seguridad jurídica.

**87.** A continuación se analizarán los casos en detalle, tomando como base el procedimiento y las garantías establecidas en la legislación de la materia.

<sup>20</sup> “Caso Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”, sentencia de 25 de noviembre de 2013”, párr. 159.



**a) Falta de motivación en los acuerdos de ampliación de plazo para resolver.**

**88.** El artículo 11 de la Ley Sobre Refugiados establece 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.”*

**89.** El artículo 24 del mismo ordenamiento legal refiere que la Secretaría de Gobernación (a través de la COMAR), cuenta con el plazo de 45 días hábiles, contados a partir del día siguiente a la presentación de la solicitud, para resolver el reconocimiento de la condición, existiendo la posibilidad de ampliar dicho plazo hasta por un período igual, en los siguientes casos:

- ✓ La falta de información respecto de los hechos en que se basa la solicitud,
- ✓ La falta de traductor o especialista que faciliten la comunicación con el solicitante,
- ✓ La imposibilidad de realizar entrevistas en razón de las condiciones de salud del solicitante.
- ✓ La petición del extranjero para aportar elementos que sustenten su solicitud,  
o
- ✓ Cualquier otra circunstancia derivada del caso fortuito o fuerza mayor que imposibilite a la Secretaría el adecuado desarrollo del procedimiento.

**90.** El segundo párrafo del artículo 47 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, señala que la determinación de ampliar el plazo para resolver, debe emitirse en un acuerdo fundado y motivado previo a que expire el plazo de los 45 días hábiles.



**91.** Sobre el particular, en el caso que nos ocupa se advirtió que el 28 de agosto de 2019 AR4 dictó acuerdo en el que determinó ampliar el plazo para resolver la condición de refugiado presentada por V8, quien se encontraba en compañía de V7, motivando su determinación ante la falta de información respecto de los hechos en que V8 basaba su solicitud.

**92.** Sin embargo, dentro de las documentales remitidas por la COMAR a este Organismo Nacional se encuentra la entrevista de elegibilidad realizada a V8 el 26 de agosto de 2019, diligencia principal para que la COMAR escuchara y analizara los motivos que orillaron a la víctima referida a salir de su país de origen y, en su caso, el reconocerle o no la condición de refugiado, es decir, tenía los elementos necesarios para resolver, sin embargo, contrario a la emisión de la resolución correspondiente, AR4 determinó ampliar el plazo por otros 45 días hábiles.

**93.** En relación con V10, quien estaba acompañada de V9 y V11, el 30 de octubre de 2019, AR4 dictó acuerdo de ampliación de plazo para resolver la solicitud presentada por V10, señalando: *“Que derivado de la falta de información relativa a los hechos en los que se sustenta la solicitud, esta autoridad requiere que el plazo para emitir la resolución del presente caso se atienda hasta por otros cuarenta y cinco días hábiles”*.

**94.** De lo anterior, se observa la ausencia de motivación para determinar ampliar por otros 45 días hábiles dicha solicitud puesto que AR4 se limitó a señalar una supuesta falta de información, sin especificar en qué consistía esa información faltante, las acciones necesarias para obtenerla, o bien, si era necesario que las víctimas aportaran algún elemento adicional, esto en perjuicio de lo previsto en el numeral 47 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados.



**95.** Cabe hacer mención, que en el oficio COMAR/JUR/1686/20 de 27 de abril de 2020, se señaló que se estaban realizando gestiones encaminadas en la localización de traductores o intérpretes del idioma “*creole haitiano*”, para efectuar las entrevistas de elegibilidad correspondientes, sin que asentaran tal situación en el acuerdo de ampliación de plazo antes mencionado. En consecuencia, el acuerdo que fue notificado a V10 no cuenta con la debida motivación que justificara que las víctimas tuvieran que esperar otros 45 días hábiles para obtener una respuesta a la solicitud que presentaron el 27 de agosto de 2019.

**96.** Asimismo, es importante resaltar que AR4 dictó el citado acuerdo de ampliación de plazo después de 48 días hábiles de haberse admitido la petición planteada por V10, contrario a lo señalado en el último párrafo del artículo 47 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, el cual de manera expresa indica que tal ampliación debe dictarse antes que expire el plazo de los 45 días hábiles.

**97.** El 9 de octubre de 2019, AR4, también emitió acuerdo de ampliación de plazo para resolver la solicitud de V15, quien era acompañada de V16 y V17, basando su determinación como en los casos antes expuestos, en la falta de información respecto de los hechos en los que se basó la solicitud de reconocimiento, sin señalar una causa concreta que ameritará esa decisión.

**98.** En este sentido, al momento de rendir el informe correspondiente a este Organismo Nacional mediante oficio COMAR/JUR/1688/2020, de 12 de mayo de 2020, SP6 señaló la falta de traductores en el idioma de V15 para realizar la entrevista de elegibilidad, sin que se haya precisado esa circunstancia en el acuerdo de ampliación antes referido. Asimismo, se observó que AR4 dictó el citado documento después de 45 días hábiles de haberse admitido a trámite la solicitud de



la víctima (6 de agosto de 2019), omitiendo nuevamente lo establecido en el artículo 47 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados.

**99.** El 31 de julio de 2019, AR4 dictó acuerdo de ampliación de plazo para resolver el reconocimiento de la condición de refugiado de V14, en el que nuevamente indicó que se debía a la falta de información respecto de los hechos en que basó su solicitud, sin embargo, el 18 del mismo mes y año se llevó a cabo la entrevista de elegibilidad de la víctima, por lo que, puede inferirse que esa autoridad con antelación contaba con los elementos necesarios para emitir su resolución, sin que existiera causa fundada para ampliar por otros 45 días el plazo para resolver la petición de V14.

**100.** Tal como se señaló en el caso de V15, AR4 emitió el acuerdo de ampliación transcurridos 45 días hábiles desde que V14 presentó la solicitud de reconocimiento, incumpliendo con ello la obligación de expedirlo previo al cumplimiento legal del plazo para determinar la condición de refugiado.

**b) Omisión y dilación en realizar las entrevistas de elegibilidad y de brindar asistencia institucional efectiva a las personas solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado.**

**101.** En los artículos 21, párrafo último 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”*, y que la COMAR las realizará *“a efecto de allegarse de la información necesaria para el análisis del caso”*.

**102.** La CrIDH ha señalado que: *“constituye un requisito ineludible la realización de una entrevista personal 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.”<sup>21</sup>*

**103.** 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.”<sup>22</sup>*

- Entrevistas de elegibilidad.

**104.** En el presente caso se evidenció que a V2, V3, V4; V5 acompañado de V6; V10 acompañado por V9 y V11; V12, así como V15 que se encontraba con V16 y V17, la COMAR admitió su solicitud de reconocimiento en los meses de febrero, mayo, agosto, octubre y noviembre de 2019, sin embargo, a pesar de que en algunos casos han transcurrido entre siete meses y un año, no han sido entrevistados para informar

<sup>21</sup> “Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 2: Personas en situación de migración o refugio”, 2020, pág. 28, párrafo 252.

<sup>22</sup> *Ibidem*, párrafo 255.



sobre los hechos que motivaron la huida de su país de origen y su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado ante el gobierno de México.

**105.** También se advirtió que en los casos de V3 de quien se admitió a trámite el 22 de noviembre de 2018, V4 cuya solicitud fue aceptada el 22 de mayo de 2019, V5 y V6, de quienes se autorizó su reapertura el 12 de agosto de 2019 y V12 a quien se admitió su solicitud el 31 de octubre de 2019, la COMAR determinó tener por abandonadas éstas y por ende, concluidos los procedimientos sin que las víctimas pudieran expresar los motivos por los cuales abandonaron sus países de origen y solicitaron la protección del Estado Mexicano, es decir tampoco fueron entrevistados, como lo marca la normatividad.

**106.** Si bien en los casos de las citadas víctimas, todas ellas requisitaron el cuestionario donde mencionaron los motivos por los cuales necesitaban protección internacional, esta Comisión Nacional considera importante recalcar que las entrevistas de elegibilidad forman una parte importante durante el desarrollo del procedimiento y deben realizarse de forma inmediata a la solicitud, para que la autoridad se allegue de datos para el análisis del caso, además de lo declarado por las personas solicitantes en el formulario de información, antes descrito.

**107.** Sirve para reforzar lo anterior lo establecido en el “Manual y Directrices sobre los Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado” (Manual y Directrices) 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.”<sup>23</sup>*

**108.** Este Organismo Nacional afirmó en las Recomendaciones 35/2017 y 38/2019 que *“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.”<sup>24</sup>*

**109.** Situación que en el presente caso no ocurrió, dado que ha transcurrido entre siete meses y un año desde que se admitieron las solicitudes de las víctimas antes mencionadas, e iniciado el procedimiento respectivo, sin que se haya realizado la entrevista de elegibilidad por parte de servidores públicos de la COMAR, diligencia que se considera de suma importancia ya que es el momento en que la autoridad recaba los mayores elementos de conocimiento que, con posterioridad, le permitirán decidir si otorga o no el reconocimiento de la condición de refugiado; en consecuencia, las víctimas no han sido escuchadas en sus procedimientos, transgrediendo así los artículos 21 de la Ley sobre Refugiados, y 27 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados.

**110.** En el caso de V13 la COMAR realizó la entrevista de elegibilidad, no obstante, la misma fue después de 10 meses de admitida la solicitud, situación que se considera irregular, puesto que representó una significativa dilación en la detección

<sup>23</sup> ACNUR, 2011, página 44, párrafo 200.

<sup>24</sup> CNDH, párr. 139 y 168, respectivamente.



de las razones por las cuales la víctima solicitó el reconocimiento de la condición, elemento indispensable para el estudio de su petición, aunado a que no existió ningún acuerdo en el que se ampliara el plazo para resolver que justificara tal retraso.

**111.** Como se señaló en los casos de V10 y sus familiares V9 y V11, así como V15, V16 y V17, sus solicitudes fueron admitidas en el mes de agosto de 2019, y hasta el 27 de abril y 12 de mayo de 2020, la COMAR no había realizado la entrevista de elegibilidad en virtud de la falta de traductor o intérprete que permitiera la adecuada comprensión entre las víctimas y el entrevistador, no obstante, resulta evidente que en el lapso de seis y nueve meses que transcurrió desde su admisión hasta el informe remitido a esta Comisión Nacional, debiera ser suficiente para localizar a un traductor, máxime cuando, de acuerdo a las estadísticas de la propia COMAR la nacionalidad haitiana es la segunda que más ha solicitado el reconocimiento de la condición de refugiado, en el año 2020.<sup>25</sup>

**112.** No obstante dentro de las constancias remitidas por la COMAR a esta Comisión Nacional, se localizó el escrito firmado por V15 en el que solicitó el traslado de su trámite a otra entidad federativa y en el que también manifestó *“De ante mano le comunicó dentro de este documento que la entrevista la necesito en español”*, resultando evidente que hasta el 12 de mayo de 2020 en que la COMAR remitió el informe correspondiente a esta Comisión Nacional no existía justificación alguna para que esa institución no hubiera realizado la entrevista de elegibilidad, y con ello tener los elementos suficientes para emitir una resolución en el caso de V15 y sus familiares V16 y V17.

<sup>25</sup> Véase el apartado *“Contexto del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado”*, de la presente Recomendación.



- Inadecuada asistencia institucional.

**113.** Los artículos 20 de la Ley sobre Refugiados y 61 de su Reglamento, establecen en términos generales que se tomará las medidas necesarias para garantizar el otorgamiento de asistencia institucional a las personas solicitantes que requieran atención especial, para ello se les entrevistará a efecto de valorar su situación de vulnerabilidad y determinar la atención que requieran, por organismos nacionales, internacionales y/o sociedad civil.

**114.** En el presente expediente y sus acumulados, se evidencia que la COMAR fue omisa en valorar la situación de vulnerabilidad que V2 y V18, quienes señalaron en distintos momentos durante la sustanciación de sus peticiones, diversas necesidades específicas de protección, ya que V2 en el formulario de información precisó que requería apoyo emocional y V18 indicó que presentaba dificultades de salud al haber padecido cáncer.

**115.** En la sección III *“Detección de necesidades”* del formulario de información firmado por V2, la casilla correspondiente a *“Considera requiere apoyo emocional respecto de la situación que ésta viviendo”* la víctima seleccionó la opción *“SI”*, pero de las documentales remitidas por la COMAR a este Organismo Nacional, no se localizó ninguna elemento que sustente la canalización de V2 a una institución especializada que pudiera brindarle el tratamiento que requería, o en su defecto haber sido atendido por un profesional en ese campo.

**116.** Es de destacarse que en el mismo formulario de información V2 escribió que el motivo por el cual salió de su país de origen se debió al asesinato de uno de sus hermanos y las posteriores amenazas de muerte que recibió, aunado a que, según



su dicho “...a los tres meses del hecho le prendieron fuego a mi casa y dejaron un rotulo por venganza”, agregando que “Si regreso me ban (sic) a matar los de la mara MS 18 y la pandilla 18 y asta (sic) es posible la misma policía...”, hechos traumáticos que posiblemente originaron su petición de apoyo emocional o psicológico.

**117.** Entre tanto, en su escrito de queja V18 manifestó a este Organismo Nacional que “...soy sobreviviente de un CA de Laringe diagnosticado en 2013, como todo paciente que padeció de cáncer, debo cada año hacerme chequeos (...) actualmente desde el mes de diciembre vengo presentando un dolor a nivel del pulmón derecho. Fui para una consulta con un oncólogo, pero no me pudieron atender por no tener la CURP...”

**118.** Mediante el oficio COMAR/JUR/1769/2020, de 15 de junio de 2020, la COMAR informó que el 28 de febrero del mismo año se admitió a trámite la solicitud de reconocimiento de V18, por lo cual el 12 de junio de esta anualidad enviaron un mensaje por correo electrónico a la dirección proporcionada por dicha víctima refiriéndole que el 15 del mismo mes y año, establecerían comunicación telefónica con ella a efecto de llevar a cabo la entrevista de detección de necesidades, lo cual no pudo concretarse ante la imposibilidad de localizarla en el número que proporcionó a esa autoridad.

**119.** Al respecto, SP7 mediante oficio COMAR/DP/18000/2020, indicó que no había sido posible localizar a V18 a efecto de canalizarla a los servicios de salud correspondientes, derivado del padecimiento que manifestó presentaba.

**120.** Sobre el particular, no pasa desapercibido para este Organismo Nacional que 3 meses después que la COMAR admitió la solicitud de reconocimiento de la condición de V18, fue cuando personal de esa Institución inició acciones tendentes a conocer

las necesidades de salud que presentaba, sin que hasta el 15 de junio de 2020 la hubieran podido localizar y, en su caso, canalizarla a los servicios de salud correspondientes, aún y cuando, evidentemente desde el momento en que presentó su solicitud la víctima informó su padecimiento y dificultades que presentaba, lo cual, bajo una perspectiva de máxima protección de los derechos humanos no encuentra justificación, puesto que es la COMAR la autoridad encargada de brindar protección y asistencia a las personas solicitantes del reconocimiento de la condición.

**121.** Es por ello, que resulta indispensable que la COMAR realice una adecuada entrevista de detección de necesidades, sin limitarse a que las personas solicitantes del reconocimiento completen los distintos cuestionarios que les son entregados, debiendo analizar las posibles necesidades de protección que requieran, desde el momento que recibe las solicitudes de reconocimiento, para su trámite.

**c) Falta de homologación en la vigencia de constancias de trámite durante el procedimiento de reconocimiento de la condición.**

**122.** El artículo 22 de la Ley sobre Refugio establece que *“La Secretaría [SEGOB] expedirá a cada solicitante y a sus dependientes una constancia de trámite respecto de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.”*

**123.** El artículo 38 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados refiere que la constancia de trámite tendrá una vigencia de 45 días hábiles, los cuales podrán ser prorrogados en los casos previstos en el artículo 24 de la Ley sobre Refugiados.

**124.** En el caso de V1 se emitió constancia de trámite con fecha 8 de marzo de 2019, sin embargo le fue entregada el 14 de mayo de ese año, es decir dos meses después de su emisión. Asimismo, en el caso de V7 y V8, se emitió constancia a su favor



fecha el 28 de agosto de 2019, que les fue notificada el 11 de septiembre del mismo año, en ambos casos la vigencia de las constancias era de 45 días hábiles contados a partir de la fecha de su emisión, situación que representó un perjuicio para las víctimas, ya que en el caso de V1 le entregaron un documento vencido, y por lo que hace a V7 y V8 la vigencia del mismo comenzó mucho antes de recibirlo. Es importante recordar que en muchas de las ocasiones la constancia de trámite que emite la COMAR es el único documento que las personas solicitantes portan, además, que es el que les permite acceder a la condición de estancia de visitante por razones humanitarias, por lo cual en determinado momento se les permite realizar una actividad laboral para poder satisfacer sus necesidades básicas, en tanto se resuelve dicho procedimiento.

**125.** En el caso de V5 y V6, el 11 de junio de 2019, AR2 expidió la constancia de trámite con una vigencia de 15 días hábiles y, por lo que hace a V7 y V8, AR4 les entregó una constancia con 10 días hábiles de vigencia; lo anterior, contrario a lo dispuesto en el artículo 38 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, el cual de manera expresa refiere que las constancias de trámite tendrán una vigencia de 45 días hábiles, sin que exista alguna excepción por la cual ese plazo pueda ser reducido.

**126.** En el mismo sentido se observó que en los casos de V2, V4, V7, V8, V22, V23 y V24 los servidores públicos AR1, AR3 y AR5 emitieron constancias de trámite sin especificar su vigencia, ello sin motivo, ni fundamento legal alguno y contraviniendo el citado artículo 38 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, en el que, tal como se señaló en el párrafo previo, indica la vigencia que debe tener el documento de referencia.



**127.** Lo referido en los dos párrafos inmediatos anteriores, a juicio de esta Comisión Nacional es una violación al derecho a la seguridad jurídica que asiste a las víctimas, ya que las autoridades responsables al omitir señalar su vigencia o al reducir la misma sin sustento jurídico, los sitúa en una incertidumbre absoluta de conocer con certeza la vigencia de su solicitud de reconocimiento, indispensable para acreditar que cuentan con un procedimiento pendiente ante la COMAR y, en su caso, acceder a una condición documentada en el país, incluso para ejercer de forma efectiva la defensa de sus derechos e intereses.

**d) Falta de traductores o intérpretes.**

**128.** El último párrafo del artículo 23 de la Ley sobre Refugiados, prevé que durante *“...la sustanciación del procedimiento, especialmente durante el desarrollo de las entrevistas, en caso de ser necesario se contará con el apoyo de un traductor o intérprete y de los especialistas que se requiera para facilitar la comunicación con el solicitante...”*

**129.** En tanto, el artículo 30 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, menciona que en caso que no se cuente con traductor o intérprete, se observará lo siguiente:

*“I. Se podrá recurrir a instituciones que cuenten con personal que domine el idioma o lengua requerido;*

*II. Se podrá solicitar apoyo a organismos internacionales, pudiendo, en caso necesario, efectuar la traducción o interpretación a través de videoconferencia, conferencia telefónica o cualquier otro medio de comunicación remota; y*



*III. En casos excepcionales, cuando así se requiera, se realizarán las entrevistas en otro idioma o lengua de comprensión del solicitante, para lo cual se deberá contar con su consentimiento...”*

**130.** COMAR admitió a trámite la solicitud de reconocimiento de la condición de V9, V10 y V11, el 27 de agosto de 2019, en tanto que a V15, V16 y V17, el 6 de ese mismo mes y año. Al respecto, ambos grupos familiares son de nacionalidad haitiana y de lo señalado por la COMAR hablan el idioma creole, sin embargo ante la falta de intérpretes, hasta el 27 de abril y 12 de mayo de 2020, no había sido posible realizarles las entrevistas de elegibilidad, a pesar que la COMAR señaló que se encontraba efectuando diversas gestiones para la localización de dichos especialistas; sobre el particular, a juicio de este Organismo Nacional los 6 y 9 meses transcurridos entre la admisión de trámite y el informe de referencia, debían ser un tiempo razonable para la localización de los intérpretes o traductores que requieren tales peticionarios, además, no debe dejar de observarse que hasta el mes de mayo 2020, la segunda nacionalidad que solicitó el reconocimiento de la condición fue la haitiana, por lo que la COMAR tiene la obligación de prever la presencia de traductores o intérpretes que permitan la comunicación entre los solicitantes y los servidores públicos de esa institución.

**131.** Es de destacarse que relativo a V9, V10, V11, V15, V16 y V17 dentro de las constancias que remitió la COMAR se adjuntó formato de derechos y obligaciones dirigido a las personas solicitantes del reconocimiento de la condición, que fueron recibidos por V10 y V15, así como los respectivos acuerdos de ampliación de plazo para resolver sus procedimientos administrativos, todos ellos redactados en idioma español, situación que resulta contradictoria y contraria a lo que se establece en el



artículo 30 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, puesto que tal como lo señala la misma COMAR las víctimas no hablan ni entienden el idioma español.

**132.** Especial relevancia reviste que las personas migrantes estén asistidas de un intérprete o traductor durante la sustanciación de los procedimientos en los que se vean inmiscuidas, como lo sostiene la CrIDH al señalar que de conformidad con las garantías establecidas en la Convención Americana de Derechos Humanos, y tomando en consideración las directivas y criterios del ACNUR, dentro de las obligaciones de los Estados para una correcto examen de su solicitud, se encuentra *“...garantizar al solicitante las facilidades necesarias, incluyendo los servicios de un intérprete competente (...) el solicitante debe recibir la orientación necesaria en cuanto al procedimiento que ha de seguirse, en un lenguaje y modo que pueda comprender...”*<sup>26</sup>

**133.** De igual forma, los Tribunales de Circuito han emitido un criterio orientador en el sentido de *“...en respeto a sus derechos humanos de acceso efectivo a la justicia y debido proceso legal, el citado derecho de los migrantes no sólo es aplicable a los procedimientos administrativos relacionados con su situación irregular, sino a toda comparecencia ante cualquier autoridad...”*<sup>27</sup>

**134.** La función del intérprete está encaminada a que la persona esté debidamente informada y entendida del procedimiento en el cual se encuentra inmersa, incluyendo

<sup>26</sup> “Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 2: ...”, 2020, op. cit., pág. 49, párrafo 159, a).

<sup>27</sup> Tesis Constitucional y laboral, “Trabajadores extranjeros. Independientemente de su situación migratoria, en respeto a sus derechos humanos de acceso efectivo a la justicia y debido proceso legal, cuando comparecen ante una autoridad laboral tienen derecho a que ésta, de oficio, les nombre un traductor o intérprete que tenga conocimiento de su idioma (interpretación del artículo 14 de la Ley de Migración)”, junio de 2015, registro 2009534.



los derechos y obligaciones que le asisten; de esta manera, se garantiza una igualdad real con respecto de las demás personas en un procedimiento similar.

**135.** Tomando en consideración que de enero a mayo de 2020, la segunda nacionalidad que ha presentado solicitud de reconocimiento en México es la haitiana (3,627 personas) y que el idioma creole, junto con el francés, son los idiomas oficiales de la República de Haití, es de suma importancia que la COMAR suscriba los acuerdos de cooperación correspondientes con instituciones educativas, públicas o privadas, Organismos Internacionales, entre otros, para garantizar que las personas solicitantes que hablen tal idioma puedan acceder de manera pronta a los servicios de un traductor o intérprete, a fin de evitar que exista dilación para resolver sus solicitudes debido a la falta de dichos especialistas, como en el caso de V9, V10, V11, así como V15, V16 y V17.

**e) Dilación en el traslado de trámites de una entidad federativa a otra.**

**136.** A partir del año 2019 se incrementó el número de personas en contexto de migración internacional que ingresan a nuestro país por la frontera sur y que buscan protección internacional, por lo que sus solicitudes las presentan ante la COMAR de Tapachula, Chiapas, donde se inicia su procedimiento, lo que genera que las personas no puedan trasladarse de manera inmediata a otra entidad federativa y que se incremente el número de personas solicitantes que se concentran en esa zona del estado.

**137.** El artículo 23 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados previene que *“El solicitante podrá promover ante la Coordinación la autorización para continuar con el trámite de su solicitud en una entidad federativa distinta a aquella en la cual la presentó, debiendo exponer las causas en las que funde su petición, así como las*

*pruebas que estime convenientes. La Coordinación deberá resolver la petición del solicitante en un término no mayor de 3 días hábiles.*” No obstante, este Organismo Nacional ha observado que, ante el incremento de solicitudes en la zona fronteriza del sur del país, también ha aumentado el número de personas que solicitan que su trámite sea trasladado a otra entidad federativa.

**138.** El 27 de agosto de 2019, V7 solicitó para él y para V8, el traslado de su solicitud de reconocimiento a otra entidad federativa atendiendo a que *“...ya que fui secuestrado en el estado de Chiapas, Tapachula el pasado día 2-09-2019 (...) estoy siendo amenazado de muerte por las personas que me secuestraron y mi vida corre peligro aquí...”*, petición que fue resuelta de manera positiva por AR4 hasta el 16 de septiembre de 2019, contraviniendo así lo establecido en el referido numeral 23 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, el cual señala que las solicitudes de traslado a otra entidad federativa deberán resolverse en un plazo de 3 días, lo cual evidentemente no sucedió, situación que resulta especialmente delicada tomando en consideración las razones que V7 expuso para mudarse a otro Estado del país, pudiendo estar comprometida no solo su integridad, sino también la de su familiar V8.

**139.** V15, quien se encontraba acompañada de V16 y V17, presentó escrito ante la COMAR el 5 de noviembre de 2019 en el que solicitó el traslado de su trámite a otra entidad federativa, exponiendo como razones *“El motivo de mi petición en dicha carta, es porque aquí en Tapachula, Chiapas, donde actualmente radico con dirección (...) no encuentro trabajo y por lo tanto me hes (sic) difícil ayudar a mi familia porque soy una persona humilde y tengo muchas necesidades, como la renta, la comida, gastos para medicamentos y otros...”*



**140.** Solicitud que fue resuelta en sentido negativo el 29 de noviembre de 2019 por AR4, lo cual nuevamente fue contrario a lo establecido en el citado artículo 23 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, al no realizarlo dentro del plazo establecido en dicha disposición.

**141.** Ante la situación que se vive actualmente en las zonas fronterizas del país, es necesario que la COMAR implemente mecanismos para que las personas solicitantes que pidieron continuar con su trámite en otra entidad federativa, puedan trasladarse al estado de su elección, donde tendrán mayores posibilidades y oportunidades, en tanto su solicitud de refugio se resuelve, para evitar que un gran número de personas se concentren en una ciudad.

**f) Abandono y desistimiento de los casos.**

**142.** V3 solicitó el reconocimiento de la condición el 22 de noviembre de 2018, el cual fue concluido por salir de la entidad federativa en que inició su procedimiento, sin contar con el permiso previo de la COMAR, el 29 de marzo de 2019.

**143.** Por lo que hace a V5, quien era acompañado de V6, se admitió su solicitud el 22 de mayo de 2019, siendo que el 16 de abril del mismo año la COMAR dictó acuerdo de conclusión por abandono, para posteriormente, previa solicitud de V5 determinar la reapertura del procedimiento el 12 de agosto de 2019 y dictó el acuerdo por abandono el 20 de enero de 2020.

**144.** Por su parte, V14 solicitó el reconocimiento el 29 de mayo de 2019 y la COMAR determinó su abandono el 9 de septiembre del mismo año.



**145.** La razón por la cual la COMAR determinó la conclusión de las solicitudes de reconocimiento de las víctimas antes referidas, fue por su ausencia al no acudir a firmar durante dos semanas consecutivas en las oficinas de la COMAR o del INM, así como por trasladarse a una entidad federativa distinta a la que inició su procedimiento, incumpliendo lo señalado en el artículo 24, segundo y cuarto párrafo del Reglamento de la Ley sobre Refugiados que dispone: *“Se considerará abandonado el trámite de solicitud cuando el solicitante no asista ante la Coordinación o el Instituto durante dos semanas consecutivas sin causa justificada. Una vez que se determine el abandono, el extranjero dejará de ser considerado como solicitante, lo cual deberá notificarse al Instituto o, en su caso, éste notificará a la Coordinación (...) De igual forma, se considerará que un solicitante abandonó su trámite cuando se traslade, sin la autorización de la Coordinación, a una entidad federativa distinta a aquélla en la que hubiese presentado su solicitud.”*

**146.** En relación con lo anterior, es importante hacer notar que si bien la COMAR contaba con el fundamento legal para determinar la conclusión de los expedientes de V3, V5, V6 y V14, esta Comisión Nacional considera que esa autoridad antes de dictar un acuerdo mediante el cual se tuvo por abandonado y concluido el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, debió valorar que las víctimas tenían entre 4 y 5 meses esperando que se resolvieran sus peticiones, siendo que previo a ello acudieron semanalmente a las oficinas para cumplir con ese requisito, con lo que demostraron su interés y la necesidad de protección internacional, y por el contrario la COMAR durante todo ese tiempo no llevó a cabo las entrevistas de elegibilidad, con excepción de V14, a fin de conocer las razones que motivó a cada persona solicitante a huir de su país de origen y sus necesidades de asistencia, por lo que tomando en cuenta que el retraso al procedimiento de refugio era imputable a dicha autoridad, debió allegarse de mayor información



respecto de los motivos del abandono del trámite y traslado a una entidad federativa distinta antes de determinar desecharlos, no obstante solo consideró el hecho de la inasistencia a sus oficinas dos semanas y el cambio de su lugar de residencia.

**147.** Aunado a ello, V12 se desistió de su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, cuatro meses después de que presentó su solicitud “...*porque ya se tardaron mucho tiempo para darme mi respuesta y no me dieron garantía de mi refugio*”, entendiéndose que al no tener contestación de la autoridad competente para resolver su petición de protección internacional decidió no continuar en espera de que se emitiera alguna determinación, por lo anterior la COMAR con las omisiones descritas, transgredió sus garantías a un debido proceso.

**g) Suspensión de los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado y dilación para dictar una resolución.**

**148.** La Ley Sobre Refugiados en su artículo 24, decreta “*La Secretaría analizará y evaluará todas las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado y deberá emitir, en cada caso, resolución escrita, fundada y motivada, dentro de los 45 días hábiles contados a partir del día siguiente a la presentación de la solicitud.*”

**149.** El artículo 45 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados establece que “*La Coordinación deberá resolver cada solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, dentro del plazo de 45 días hábiles contados a partir de que hubiese sido admitida.*”



**150.** La SCJN<sup>28</sup> sostuvo que *“Se deben adoptar las medidas necesarias para evitar el retraso en las resoluciones judiciales y administrativas que signifiquen un obstáculo para el acceso a otros derechos humanos, especialmente para las personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad.”*

**151.** Derivado del sismo de 19 de septiembre de 2017, que afectó principalmente a los estados de Morelos, Puebla y Ciudad de México, varios inmuebles sufrieron daños, entre ellos, las oficinas en las que se encontraba la COMAR, razón por la que el 30 de octubre de ese año, se publicó en el DOF el *“Acuerdo por el que se suspenden los plazos y términos de los procedimientos que lleve a cabo la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en la Ciudad de México”*, el cual, tal como este Organismo Constitucional Autónomo señaló, representó que las personas solicitantes se encontraran en una situación de vulnerabilidad, ya que en algunos casos no se les expidió la constancia de trámite, o bien expiró su vigencia sin que la COMAR les expidiera una nueva, dejándolos en la imposibilidad de tramitar el documento con el que se acreditara su estancia regular en el país.<sup>29</sup>

**152.** La situación antes descrita representó un reto importante para que la COMAR pudiera cumplir con su mandato legal de reconocer la condición de refugiado en México y brindar la protección necesaria tanto a los solicitantes como a quienes ya se había reconocido, situación que este Organismo Nacional hizo patente en la reunión de trabajo que sostuvo con la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para

<sup>28</sup> *“Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia ...”*, op. cit, pág. 74.

<sup>29</sup> Recomendación 38/2019 *“Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos...”*, op., cit., párr. 106.



los Derechos Humanos,<sup>30</sup> en la que se expresó que *“...el sistema de protección internacional que tiene México podría verse colapsado ante la gran cantidad de solicitudes de refugio, de no contar con la infraestructura adecuada y del personal capacitado ante el elevado número de solicitudes...”*

**153.** El 25 de febrero de 2018 este Organismo Nacional hizo un llamado urgente al Gobierno Federal ante el posible colapso del sistema de protección a refugiados en México<sup>31</sup>, toda vez que el acuerdo de suspensión que emitió el 30 de octubre de 2017 no otorgaba seguridad jurídica a las personas solicitantes, advirtiéndole que *“Para la CNDH es prioritario que el Gobierno Federal a través de la COMAR reinicie sus actividades, pues de acuerdo a la información recabada por esta Comisión Nacional a través de quejas, la oficina en la Ciudad de México es responsable de las solicitudes presentadas en otras entidades federativas como Nuevo León, Tamaulipas y Jalisco, por lo que el rezago en la tramitación y resolución de procedimientos podría ser mayor”*. *“(...) resulta indispensable que a la brevedad se determine la respuesta de protección que el Estado Mexicano brindará a esta población solicitante de la condición de refugiado, refugiados y de aquellos que reciben protección complementaria, en concordancia con los compromisos internacionales que el mismo ha adquirido a través de la Declaración y Plan de Acción de Brasil, Declaración de San José y Nueva York.”*

<sup>30</sup> Comunicado de Prensa DGC/308/19 *“Alerta CNDH que el Sistema de Protección Internacional de México podría colapsar, ante la gran cantidad de solicitudes de refugio, de no contar con la infraestructura necesaria, lo que coloca a niñas, niños y adolescentes solicitantes de refugio en situación de indefensión”*, 9 de agosto de 2019.

<sup>31</sup> CNDH, Comunicado de Prensa DGC/046/18, 25 de febrero de 2018.



**154.** A partir del año 2018 la COMAR comenzó a publicar en el DOF avisos por los que se notificaba la reanudación de sus términos según la Clave Única de Refugiado que asignó a las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado.<sup>32</sup>

**155.** Sobre lo cual, este Organismo Nacional también se pronunció en la Recomendación 38/2019, en la que se expuso: *“A partir de la publicación del acuerdo (...) que se encontraban en trámite fueron suspendidos, dejando a las personas solicitantes en situación de vulnerabilidad, porque en algunos de los casos no se les expidió la constancia de trámite, o bien expiró su vigencia de 45 días hábiles, sin que la COMAR les expidiera una nueva, por lo que las personas han permanecido en incertidumbre jurídica migratoria, por no contar con un documento para acreditar su estancia legal en el país, lo que también les genera angustia, ya que no pueden acreditar su condición de persona solicitante de refugio y corren el riesgo de ser detenidos por la autoridad migratoria...”*<sup>33</sup>

**156.** Otra circunstancia excepcional que, además de afectar la salud pública mundial, ha representado un desafío para la continuidad de los servicios que los tres órdenes de gobierno tienen la obligación de ofrecer a las personas que se encuentran en su territorio, es la pandemia global, declarada así el 11 de marzo de 2020, por la Organización Mundial de la Salud, denominada Covid-19, derivado de lo anterior, el gobierno mexicano, a través del Consejo de Salubridad General, reconoció a la citada enfermedad como grave de atención prioritaria, contemplando medidas para

<sup>32</sup> Sirve de ejemplo el “Aviso por el que se notifica la reanudación de los términos de los procedimientos administrativos que se lleva a cabo ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en la Ciudad de México, que en el mismo se determinen”, publicado en el DOF el 6 de junio de 2018.

<sup>33</sup> Párrafo 106.



espacios cerrados y abiertos, ante ello la Secretaría de Gobernación emitió los siguientes acuerdos y comunicados:

Nombre	Fecha	Observaciones
<i>“Acuerdo por el que se establece la suspensión de plazos y términos legales en los trámites de la Secretaría de Gobernación que se indican”</i>	Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de marzo de 2020	Se suspendieron los plazos y términos en los trámites sustanciados por la COMAR, del 24 al 31 de marzo, así como del 1° al 7 de abril de 2020.  <b>Con excepción de la presentación de solicitud de reconocimiento.</b>
<i>“Acuerdo por el que se suspenden plazos, términos y actividades de la Secretaría de Gobernación, con las exclusiones que en el mismo se indican”</i>	Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de abril de 2020.	Se suspenden los plazos, términos y actividades no esenciales de la Secretaría de Gobernación, del 1° al 30 de abril de 2020.  <b>Con excepción de la presentación de solicitud de reconocimiento.</b>
<i>Comunicado No. 36/2020</i>	1 de abril de 2020	Se informó que las oficinas de la COMAR en Tapachula y Palenque, Chiapas; Tenosique, Tabasco; Acayucan, Veracruz; Monterrey, Nuevo León; Tijuana, Baja California, y Ciudad de México, mantendrían sus operaciones esenciales.
<i>Comunicado No. 40/2020</i>	3 de abril de 2020	Se dio a conocer el <i>“Plan de operaciones para garantizar la atención de solicitudes de la condición de refugiado, refugiados y personas con protección complementaria que por el carácter de urgente y relevante lo</i>



Nombre	Fecha	Observaciones
		<p><i>requieran, así como la prevención y protección de las y los servidores públicos de la COMAR frente a la pandemia de Coronavirus</i>". Además, se suspendió la obligación de las personas solicitantes de acudir a firmar de manera semanal.</p>
<p><i>"Acuerdo por el que se amplía la suspensión de los plazos, términos y actividades en la Secretaría de Gobernación hasta el 30 de mayo de 2020, con las exclusiones que en el mismo se indican"</i></p>	<p>30 de abril de 2020</p>	<p>Se amplía la suspensión de plazos, términos y actividades no esenciales de la Secretaría de Gobernación, del 30 de abril al 30 de mayo de 2020. <b>Con excepción de la presentación de solicitud de reconocimiento.</b></p>
<p><i>"Acuerdo por el que se amplía la suspensión de los plazos, términos y actividades en la Secretaría de Gobernación, con las exclusiones que en el mismo se indican"</i></p>	<p>27 de mayo de 2020</p>	<p>Se amplía la suspensión de plazos, términos y actividades no esenciales de la Secretaría de Gobernación, del 1° de junio hasta que la autoridad sanitaria determine que no existe riesgo epidemiológico, relacionado con la apertura, de manera gradual, cauta y ordenada de las actividades relacionadas con la Administración Pública. <b>Con excepción de la presentación de solicitud de reconocimiento.</b></p>

**157.** Es de destacarse que en el Plan de Operaciones de la COMAR dado a conocer a la opinión pública el 3 de abril de 2020, se señaló como acciones prioritarias: *"Desahogar peticiones pendientes en lo relativo a traslados, reaperturas, abandonos*



*y desistimientos; realización de entrevistas de elegibilidad; realización de entrevistas para identificar condiciones de vulnerabilidad. (en caso de presentar un problema severo de salud, remitir a las instituciones en la materia); mantener la programación coordinada con el INM de las salidas de personas extranjeras de las estaciones y estancias migratorias en alternativa de alojamiento (...) Realización de entrevistas a solicitantes de la condición de refugiado de elegibilidad y de Atención y Vinculación; mantener la operación en un horario de 09:00 a 18:00 horas; favorecer la realización de entrevistas que garanticen las medidas sanitarias que ha hecho públicas la Secretaría de Salud, tales como mantener una distancia de 1.5 metros entre las personas que concurran a entrevista.”*

**158.** No obstante lo anterior, en el caso de V18 de quien la COMAR admitió a trámite su solicitud de reconocimiento el 28 de febrero de 2020, fue que hasta el 16 de junio de esa anualidad, no se le había realizado la entrevista de detección de necesidades, siendo que la COMAR justificó esas omisiones por la emisión del Acuerdo de suspensión de marzo de 2020, no obstante, resulta evidente que esa autoridad contó con, por lo menos, 20 días hábiles a efecto de valorar las posibles condiciones de vulnerabilidad en las que la víctima se pudiera encontrar, así como, proporcionarle el documento idóneo para acceder a una condición documentada en México, aunado a que en el propio Plan de Operaciones, dentro de las acciones prioritarias se encuentra la realización de entrevistas para identificar condiciones de vulnerabilidad.

**159.** Este Organismo Constitucional Autónomo reconoce los esfuerzos realizados por la COMAR para la atención de las personas que solicitan el reconocimiento de la condición, no obstante, se reitera la necesidad de que cuente con mayor número de personas servidores públicas encargadas de sustanciar los procedimientos de reconocimiento de la condición y de garantizar la asistencia institucional que ese



grupo de personas en situación de vulnerabilidad requieren, ya que tal como queda evidenciado en el presente documento, continúa existiendo dilación en resolver los procedimientos de reconocimiento de la condición, así como presentando irregularidades durante su tramitación.

**160.** En este sentido, se observó que en las respuestas remitidas por la COMAR en los casos de V2, V3 y V4 indicó de manera coincidente lo siguiente:

*“Suspensión del procedimiento. Que, el sismo ocurrido el 19 de septiembre de 2017, afectó a la población de diversas Entidades Federativas de nuestro país, incluyendo la Ciudad de México, por lo que fue necesario suspender labores en la Secretaría de Gobernación, en sus Unidades administrativas y en sus Órganos Administrativos Desconcentrados...”*

*Derivado de lo anterior, respecto de las actuaciones y diligencias en los procedimientos administrativos que se desarrollan ante la Secretaría de Gobernación y sus órganos administrativos desconcentrados, se emitieron las siguientes disposiciones legales:*

- *ACUERDO por el que se declaran inhábiles los días 19 y 20 de septiembre de 2017...*
- *ACUERDO por el que se declaran como inhábiles los días 21 y 22 de septiembre de 2017...*
- *ACUERDO por el que se declaran como inhábiles los días 25 al 29 de septiembre de 2017...*

*Mismos que evidencian la determinación de autoridad competente para implementar medidas para garantizar la integridad de las personas, hasta en tanto*



*existieran las condiciones apropiadas para que se cumplan con las funciones sustantivas que se realizan, especialmente las relacionadas, con el servicio público (...)*”

**161.** Sin embargo, las solicitudes de V2 y V4, se admitieron a trámite en los meses de abril y mayo de 2019, y en el caso de V3 el 11 de noviembre de 2018, por lo que no existe justificación jurídica para que la COMAR suspendiera sus procedimientos administrativos, tomando en consideración los distintos acuerdos publicados en el DOF con motivo del sismo ocurrido en el año 2017, además, dentro de las constancias remitidas a este Organismo Nacional no se encuentran glosados los respectivos documentos en los que se hiciera del conocimiento de las víctimas que sus procedimientos se encontraban suspendidos.

**162.** El 25 de marzo de 2019, la COMAR admitió a trámite la solicitud de reconocimiento de la condición de V13, sin embargo, el 21 de enero de 2020 el titular de la COMAR dictó un acuerdo en el que señaló *“Visto el contenido del acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 30 de octubre de 2014, mediante el cual, la entonces Coordinadora General determinó suspender los plazos y términos respecto de los procedimientos que lleve a cabo la Coordinación General...”*

**163.** En el mismo documento agregó *“Visto el estado que guarda el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado de la persona solicitante [V13], con número de CUR (...), se advierte que se encuentra pendiente la entrevista de elegibilidad que señala el artículo (...) para llevar a cabo dicha entrevista de elegibilidad, ésta Coordinación General considera que se cuentan con las*

*condiciones necesarias para reanudar los términos del procedimiento de la Condición de Refugiado de la persona solicitante en comento...”*

**164.** No obstante, la solicitud de reconocimiento de la condición planteada por V13 se realizó casi 2 años después de la suspensión de plazos y términos decretados con motivo del sismo de septiembre de 2017, por lo que no existe justificación lógica y jurídica que permita avalar que el procedimiento de esa víctima se hubiera detenido por tal circunstancia.

**165.** Por lo que resulta importante recordar el contenido del artículo 14 constitucional, el cual mandata que a ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, precepto legal que se adecúa a la determinación que tomó la COMAR en suspender los plazos en las solicitudes de reconocimiento planteadas por V2, V3, V4 y V13.

**166.** Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio orientador emitido por los Tribunales Colegiados en el que se reconoce: “...*en cuanto hace a las leyes del procedimiento, éstas no pueden producir efectos retroactivos, dado que los actos de esa naturaleza se rigen por las disposiciones vigentes en la época en la que se actualizan...*”<sup>34</sup>

**167.** Asimismo, en relación con el caso de V13 es importante destacar que de las constancias remitidas por la COMAR a este Organismo Nacional no existe documento que permita acreditar que se le notificó respecto de la suspensión de su procedimiento y su posterior reinicio, irregularidad que abona a la incertidumbre en la que la víctima se encontró al desconocer la razón por la cual la autoridad

<sup>34</sup> Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis Administrativa, “*Retroactividad de la norma jurídica. Hipótesis en que opera (materia fiscal)*”, julio de 2003, registro 183715.



competente no resolvía su petición, tomando en consideración que transcurrieron 10 meses para que se emitiera la resolución de su caso.

**168.** Como previamente se señaló, el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud declaró como pandemia global el Covid-19, lo que originó que el gobierno mexicano realizara diversas acciones para proteger a su población, por lo que la Secretaría de Gobernación emitió diversos acuerdos y comunicados en los que informó a la población la suspensión de actividades consideradas como no esenciales a efecto de disminuir el número de personas contagiadas.

**169.** Este Organismo Nacional considera oportuno recordar que todos los esfuerzos que los tres niveles de gobierno realicen para atender la pandemia global deben aplicarse con estricto apego a los derechos humanos, por lo que se hace un atento llamado a la COMAR para no repetir los errores y omisiones en los que se incurrieron con motivo del sismo de 2017; por el contrario, tal y como la Secretaría de Gobernación ha informado en los acuerdos y comunicados, se continúe con la recepción de solicitudes del reconocimiento de la condición, se emitan, de ser el caso, se reexpidan las constancias de trámite y se brinde la asistencia institucional que este grupo de población en situación de vulnerabilidad requiere, todo ello en estricto apego a la normatividad de la materia, así como a las medidas sanitarias que las autoridades competentes ordenen.

**170.** En este orden de ideas, se hace referencia al caso de V7 y V8 de quienes la COMAR resolvió no reconocer la condición de refugiado el 23 de marzo de 2020, 9 meses después de que se admitió su solicitud, sin que hasta el 12 de mayo del mismo año, se les hubiera notificado la resolución puesto que *“...derivado de que la Organización Mundial de la Salud, declaró el pasado 11 de marzo de 2020, como*



*pandemia global al coronavirus (COVID-19), se expidió el 24 de marzo de 2020, el acuerdo (...) en el que se establece la suspensión de trámites y plazos de la (...) COMAR, por lo que no ha sido posible efectuar la notificación a [V7]”, lo que implica que las víctimas no tengan conocimiento del sentido de la resolución emitida sobre su solicitud de reconocimiento y, en su caso, puedan interponer los recursos legales procedentes para recurrir esa determinación.*

**171.** Sobre el caso de V19, quien se encuentra en compañía de V20 y V21, SP6 mediante oficio COMAR/JUR/1773/2020, de 6 de julio de 2020, informó que el 18 de junio de 2020, SP4, autorizó que V19 y V21, se integraran al expediente de V20, sin señalar el estado en el que se encontraba la solicitud de reconocimiento planteada por éste último el 22 de enero de 2019, por lo que resulta evidente el incumplimiento en la normativa de la materia, respecto de que la COMAR cuenta con el plazo de 45 días hábiles, que se pueden prorrogar por la misma temporalidad, para resolver respecto del reconocimiento de la solicitud de refugiados, lo cual, en el caso concreto no se cuenta con evidencia de que así haya sucedido.

**172.** Circunstancia coincidente en el caso de V22, quien está acompañada de V23 y V24, y donde AR3, el 26 de junio de 2020, determinó integrar al procedimiento de V22 y V23 a V24, sin que exista evidencia que se hubiera emitido resolución a la petición de protección internacional planteada por V22 el 25 de julio de 2019, por lo que se advierte que la COMAR ha excedido el plazo de 45 días hábiles, previsto en el artículo 24 de la Ley sobre Refugiados y 45 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados.

**173.** Con base en lo expuesto, AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5 fueron omisos en respetar las garantías que se establecen para el procedimiento de reconocimiento de la



condición de refugiado, entre ellas a realizar las diligencias encaminadas a dictar una resolución y emitir las constancias de trámite con vigencia de 45 días hábiles, vulnerando con ello en contra de las víctimas mencionadas en esta Recomendación, su derecho a la seguridad jurídica y legalidad, establecidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Civiles y Políticos, así como 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- **PRINCIPIO DEL INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ.**

**174.** 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.<sup>35</sup>

**175.** El artículo 4o., párrafo nueve, de la Constitución Política establece 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 naturaleza que se implementen para proteger los derechos de las niñas, niños y adolescentes.<sup>36</sup>

**176.** 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*

<sup>35</sup> CNDH. Recomendación 35/2017, p. 217.

<sup>36</sup> CNDH. Recomendaciones 35/2017, p. 218; 31/2017, p. 209; 70/2016, p. 67; 53/2016, p. 27; 16/2016, pp. 42 y 46, y 7/2016, p. 72.



*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.”*

**177.** 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.

**178.** En su Observación General 14<sup>37</sup> 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.

**179.** 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 el artículo 2 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. Cuando se presenten diferentes interpretaciones, se*

<sup>37</sup> *“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 7.



*elegirá la que satisfaga de manera más efectiva” sus derechos en cuanto a su interés superior.*

**180.** La CrIDH ha señalado que cuando el solicitante del reconocimiento es una niña o niño “...*deben gozar de garantías procedimentales específicas y probatorias para garantizar que justas decisiones sean tomadas en la determinación de sus solicitudes para la condición de refugiado...*”<sup>38</sup>

**181.** La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en sus artículos 83 fracción I y 92 fracción XI, prevén que las autoridades que sustancien procedimientos administrativos relacionados con niñas, niños y adolescentes están obligadas a “*garantizar la protección y prevalencia del interés superior de la niñez*” así como observar las garantías del debido proceso como “*el derecho a conocer la duración del procedimiento que se llevará a cabo, mismo que deberá seguir el principio de celeridad.*”

**182.** La falta de atención sobre el principio del interés superior de la niñez constituye una constante preocupación para este Organismo Nacional, por lo que ha emitido diversas Recomendaciones como la 37/2019, 39/2019, 40/2019, 77/2019 y la 79/2019, entre otras, 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.

**183.** El referido 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*

<sup>38</sup> “Caso Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia...” op. cit., párr. 224.



*necesidades de protección internacional”, el cual fue enviado a distintas autoridades, entre ellas, a la COMAR y al INM. En dicho Informe 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 Procuraduría de Protección, quienes son las instancias competentes para, en cada caso en concreto, resuelvan sobre el interés superior de la niñez, a través 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.”<sup>39</sup>*

**184.** En el presente apartado analizaremos el caso de las niñas, niños y adolescentes V6, V11, V16, V17, V21 y V24, quienes estaban con sus madres y padres cuando solicitaron el reconocimiento de la condición, sin embargo la COMAR al momento de sustanciar el procedimiento no tomó en consideración el principio referido.

**185.** Respecto a V11, V16, V17, V21 y V24 hasta el momento de la emisión de esta Recomendación la COMAR aún no ha emitido resolución alguna a sus procedimientos de reconocimiento, no obstante que han transcurrido entre cinco meses y un año con seis meses, desde que se admitió su solicitud, por tanto, es evidente que la COMAR no ha substanciado los procedimientos atendiendo el interés

<sup>39</sup> Párrafo 165.



superior de la niñez, ya que no los ha priorizado y, por el contrario, se ha excedido en el plazo establecido en la Ley para emitir una resolución, siendo que las niñas, niños y adolescentes permanecen sin la asistencia institucional respectiva, pues COMAR tampoco ha realizado acción alguna para atenderlos tomando en consideración su condición de múltiple vulnerabilidad, ya que además de ser niñas, niños y adolescentes, son personas solicitantes de refugio que tuvieron que huir de su país de origen en compañía de sus padres y madres, por alguna circunstancia que ponía en riesgo su integridad física incluso su vida y la estabilidad de la familia.

**186.** El 20 de enero de 2020 la COMAR determinó la conclusión de la solicitud que presentó V5, a su favor y de V6, sin tomar en consideración el tiempo que había transcurrido entre la presentación de la solicitud y la falta de respuesta de esa autoridad, aunado al interés superior de V6, pues tal como V5 señaló a este Organismo Nacional y a la misma COMAR, el motivo por el cual requerían la protección internacional del Estado Mexicano se debía a las amenazas que V6 recibió del crimen organizado.

**187.** Es importante recordar que el derecho de la niñez es prioritario al de los adultos, por lo cual la COMAR, en todas las solicitudes en los que estén involucrados una niña, niño o adolescente, desde el principio debe analizarse 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.

**188.** 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*<sup>40</sup>; por ello los servidores públicos de la COMAR que substanciaron cada una de las diligencias en los procedimientos de refugio de V6, V11, V16, V17, V21 y V24 debieron atender el principio del interés superior de la niñez, ya que todas las decisiones que se tomen les afectará de manera directa.

**189.** Este Organismo Nacional reitera la importancia de que la COMAR al tener conocimiento que entre las personas 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 las referidas víctimas, a fin de brindarles asistencia institucional para cada caso en particular; además, dicho interés superior es necesario para tomarlo como base en las resoluciones que en su caso se dicten en los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado; no obstante no hay evidencia de que lo hubiese hecho.

**190.** Por tanto, AR1 y AR4 omitieron atender el principio del interés superior de las víctimas niñas, niños y adolescentes mencionadas, adoptar las medidas de protección a su favor y brindar la asistencia institucional que requería cada uno de ellos, al no hacerlo se transgredió los supracitados artículos 4o., párrafo nueve de la Constitución Política, 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, así como 1.1 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

## **V. RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES.**

**191.** Tal como ha quedado evidenciado en la presente Recomendación la responsabilidad de AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5 se observó al emitir constancias de

<sup>40</sup> 4.2.5 Evaluación y determinación del interés superior, página 152.



trámite a favor de V1, V2, V4, V5, V6, V7 y V8, con una vigencia menor a los 45 días hábiles previstos en el artículo 38 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, o bien, sin indicar su vigencia, sin que exista motivo ni fundamento legal alguno para ello.

**192.** Durante el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado de V7 y V8; V9 y sus familiares V10 y V11, así como V15 y sus familiares V16 y V17, AR4 determinó ampliar el plazo de 45 días para emitir una resolución respecto de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado planteada por las víctimas, sin la debida motivación que justificara que las víctimas tuvieran que esperar más tiempo para saber si recibirían o no la protección del Estado Mexicano.

**193.** De igual forma AR4, incumplió lo previsto en el artículo 23 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, que señala que las personas solicitantes pueden promover ante la COMAR la autorización para continuar con su trámite de solicitud de reconocimiento de la condición en una entidad federativa distinta, debiendo obtener una respuesta máximo en 3 días hábiles, dado que en el caso de V7 y V8, emitió una determinación 14 días hábiles después de la petición, y respecto de V15, en compañía de V16 y V17, tuvo un atraso 17 días hábiles.

## **VI. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO.**

**194.** Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad profesional e institucional, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente y otra es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 65 inciso c) de la Ley General de Víctimas,



que prevén la posibilidad de que, al acreditarse una violación a los derechos humanos, atribuible a personas servidoras públicas del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan, para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieran ocasionado, para lo cual el Estado debe investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos establecidos en la ley.

**195.** Para tal efecto, en términos de los artículos 1, párrafos tercero y cuarto, 2, fracción I, 7, fracciones I, III y VI, 26, 27, fracciones I, II, III, IV y V, 62, fracción I, 64, fracciones I, II y VII, 65 inciso c), 75 fracción IV, 88, fracción II y XXIII, 96, 97, fracción I, 106, 110, fracción IV, 111, fracción I, 112, 126, fracción VIII, 130 y 131 de la Ley General de Víctimas, y 38 a 41 (Compensación a víctimas de violación a derechos humanos cometidas por autoridades federales) y demás aplicables del *“Acuerdo del Pleno por el que se emiten los Lineamientos para el funcionamiento del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral”* de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, publicado en el DOF el 15 de enero de 2015 y el *“Acuerdo por el que se reforman diversas disposiciones del Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para el funcionamiento del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral”*, publicado también en el DOF del 4 de mayo de 2016, al acreditarse violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y legalidad de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23 y V24, se les deberá inscribir en el Registro Nacional de Víctimas a cargo de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, a fin de que, tengan acceso a la asistencia legal, médica y psicológica que requieran; para ello, este Organismo Nacional remitirá copia de la presente Recomendación a la citada Comisión Ejecutiva.



**196.** En los artículos 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de los *“Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”*, y en diversos criterios de la CrIDH, se considera que para garantizar a las víctimas la reparación integral, proporcional a la gravedad de la violación y las circunstancias de cada caso, es necesario cumplir los principios de restitución, indemnización, rehabilitación, compensación, satisfacción, garantías de no repetición, obligación de investigar los hechos, así como identificar, localizar, detener, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables.

**197.** En el presente caso, los hechos descritos constituyen una transgresión a los derechos humanos de las víctimas al derecho a la seguridad jurídica y legalidad, y al principio del interés superior de la niñez, por lo que esta Comisión Nacional considera procedente la reparación de los daños ocasionados en los términos siguientes:

**i. Rehabilitación.**

**198.** De conformidad con la Ley General de Víctimas, para reparar el daño que se establece en el punto primero recomendatorio la COMAR deberá localizar a las víctimas, evaluar el daño psicológico y, en su caso, médico, debiendo escuchar sus necesidades particulares; hecho lo anterior, 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. Satisfacción.**

**199.** En el presente caso, la satisfacción comprende que la autoridad colabore ampliamente con este Organismo Nacional en la queja administrativa que se presente ante la instancia competente y se dé cabal cumplimiento a sus determinaciones y requerimientos.

## **iii. Medidas de no repetición**

**200.** Éstas consisten en implementar las medidas que sean necesarias a fin de evitar la repetición de hechos violatorios de derechos humanos, como los que dieron origen a la presente Recomendación, y contribuir a su prevención, por ello, las autoridades deben adoptar todas las medidas legales, administrativas y de otra índole para hacer efectivo el ejercicio de los derechos de las víctimas.

**201.** La COMAR deberá adoptar las medidas pertinentes para que se realicen las diligencias respectivas en los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado de las víctimas, tomando en consideración las recomendaciones sanitarias dictadas por las autoridades competentes, a fin de que se emita una resolución y la misma les sea notificada a las personas solicitantes en los plazos, términos y por los medios establecidos en la normatividad aplicable; en aquellos en los que haya niñas, niños y adolescentes involucrados se atienda el principio del interés superior de la niñez, entre otros.

**202.** Asimismo, deberá emitir una circular interna en la que se instruya al personal adscrito a esa Coordinación General que en caso que aún existan solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado suspendidas con base en el Acuerdo de suspensión de 2017, de manera inmediata se reanude su tramitación; de igual forma,



emitir un protocolo de actuación para los servidores públicos de la COMAR, en el que se establezca la atención prioritaria y las acciones de protección y asistencia institucional, a las personas solicitantes del reconocimiento de la condición que se encuentren en una situación de múltiple vulnerabilidad.

**203.** En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos le formula a usted Coordinador General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, respetuosamente, las siguientes:

## **VII. RECOMENDACIONES.**

**PRIMERA.** En coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, conforme a los hechos y responsabilidad que le son atribuidos en la presente Recomendación, se brinde la reparación integral por los daños causados a V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13, V14, V15, V16, V17, V18, V19, V20, V21, V22, V23 y V24 que incluya la atención psicológica, médica y asesoría jurídica, en términos de la Ley General de Víctimas, se les inscriba en el Registro Nacional de Víctimas, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

**SEGUNDA.** Se colabore con este Organismo Nacional en la presentación y seguimiento de la queja que se presente ante el Órgano Interno de Control correspondiente, contra de AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5, por los actos y omisiones precisados en los hechos y observaciones de la presente Recomendación y se envíen a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

**TERCERA.** Tomando en consideración las medidas de salubridad dictadas por las autoridades sanitarias, privilegiando en todo momento la integridad física de las



personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, así como de los servidores públicos correspondientes, una vez aceptada la presente Recomendación, en un plazo de un mes, se realicen las acciones pertinentes para efectuar las diligencias respectivas en los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado de las víctimas, se emita una resolución y se les notifique a las personas solicitantes en los plazos y términos establecidos en la normatividad aplicable; y en aquellos en los que haya niñas, niños y adolescentes involucrados se atienda el principio del interés superior de la niñez; hecho lo anterior, se envíen pruebas de su cumplimiento a esta Comisión Nacional.

**CUARTA.** En el plazo de dos meses, una vez aceptada la presente Recomendación, suscriba el acuerdo o los acuerdos interinstitucionales necesarios a efecto que se garantice de manera adecuada y oportuna la intervención y asistencia de traductores o interpretes para las víctimas que los requieran, mencionadas en la presente Recomendación, así como, en general para las personas en contexto de migración internacional que se encuentren en territorio nacional, y que soliciten el reconocimiento de la condición de refugiado. Hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias de cumplimiento.

**QUINTA.** En el plazo de un mes, una vez aceptada la presente Recomendación, emitir una circular interna en la que se instruya al personal encargado de resolver las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado para que, en caso que los procedimientos se encuentren suspendidos con fundamento en el *“Acuerdo por el que se suspenden los plazos y términos de los procedimientos que lleve a cabo la Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados en la Ciudad de México”*, publicado en el DOF el 30 de octubre de 2017, se reinicien de manera



inmediata; hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias de cumplimiento.

**SEXTA.** En el plazo de un mes, una vez aceptada la presente Recomendación, se elabore un protocolo de actuación para las y los servidores públicos de la COMAR en que se establezca la atención prioritaria y las acciones de protección y asistencia institucional, cuando las personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado se ubiquen en un supuesto de vulnerabilidad, como la niñez migrante, personas de la comunidad LGBTTTI, personas con padecimientos de salud, personas adultas mayores, entre otros.

**SÉPTIMA:** En un plazo de tres meses, una vez aceptada la presente Recomendación, se 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 y legalidad, al principio del interés superior de la niñez y del derecho internacional humanitario, poniendo énfasis en los derechos fundamentales de las personas en contexto de migración y solicitantes de refugio, a los grupos en situación de vulnerabilidad y a la atención integral a víctimas de violaciones a derechos humanos, 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 designe a la persona servidora pública de alto nivel de decisión que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituida, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.



**204.** 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.

**205.** 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.

**206.** 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.

**207.** 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.

**LA PRESIDENTA**

**MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA**