



RECOMENDACIÓN No.

80 /2021

**SOBRE EL CASO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y A LA LEGALIDAD, ASÍ COMO AL PRINCIPIO DE NO DEVOLUCIÓN DE V1, V2 Y V3, ASÍ COMO AL INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ EN AGRAVIO DE V3; PERSONAS EN CONTEXTO DE MIGRACION INTERNACIONAL.**

**Ciudad de México, a 9 de noviembre de 2021**

**DR. FRANCISCO GARDUÑO YÁÑEZ**

**COMISIONADO DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN**

Distinguido señor Comisionado:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 1°, párrafos primero, segundo y tercero y 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1°, 3°, párrafo primero, 6°, 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/5/2020/4848/Q** derivado de la queja presentada por Q en agravio de V1, V2 y V3, personas en contexto de movilidad.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad, en términos de lo establecido en los artículos 4°, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 78 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; 1, 3, 9, 11, fracción VI, 16 y 113, fracción I, párrafo último, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 1, 6, 7, 17, 16 y 18 de la Ley General de Protección y Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Los datos se pondrán en conocimiento de la autoridad recomendada, a través de un listado adjunto en que se describe el significado de las claves utilizadas, con el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.



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

DENOMINACION	CLAVE
Quejoso	Q
Víctima	V
Autoridad Responsable	AR
Persona Servidora Pública	SP
Procedimiento Administrativo Migratorio	PAM
Clave Única de Refugiado	CUR
Estación Migratoria Siglo XXI en Tapachula, Chiapas	EM-SXXI
Estación Migratoria en Acayucan, Veracruz	EM-Acayucan

4. En la presente Recomendación, la referencia a ordenamientos jurídicos e instituciones se hará con abreviaturas, a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, las que podrán identificarse como sigue:

NOMBRE	ACRONIMO
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Corte Interamericana de Derechos Humanos.	CrIDH
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Comisión Nacional/Organismo Nacional
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
Instituto Nacional de Migración	INM
Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados	COMAR
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados	ACNUR
Reglamento de la Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria.	Reglamento de la Ley Sobre Refugiados
Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político.	Ley Sobre Refugiados



## I. HECHOS.

5. Esta Comisión Nacional recibió el 11 de junio de 2020 escrito de queja de Q, directora del Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, A.C., en la que señaló que el 21 de julio de 2019, V1, mujer de nacionalidad haitiana, en compañía de su esposo V2 y su hijo V3, fueron asegurados por personal del INM en el tramo carretero Ciudad Hidalgo-Tapachula, Chiapas, para posteriormente ser presentados en la EM-SXXI, donde solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiado, por lo que el 15 de agosto de 2019 se acordó su salida de ese recinto migratorio por alternativa a la detención.

6. No obstante, el 8 de enero de 2020, V1, V2 y V3 fueron asegurados por segunda ocasión por personal del INM y alojados nuevamente en la EM-SXXI, toda vez que la constancia de solicitud de la condición de refugiado expedida por la COMAR se encontraba vencida. Dos semanas después fueron trasladados a la EM-Acayucan, donde personal del INM le indicó a V1 que si firmaba unos documentos podría salir de ese recinto; sin embargo, al hacerlo V1, V2 y V3 fueron trasladados de nueva cuenta a la EM-SXXI, para posteriormente ser deportados a Haití vía el aeropuerto de Tapachula, Chiapas; lo anterior sin tomar en consideración que eran solicitantes de la condición de refugiado.

7. Con motivo de lo anterior, esta Comisión Nacional inició el expediente de queja CNDH/5/2020/4848/Q, y para documentar las violaciones a los derechos humanos se solicitó información al INM y a la COMAR, cuya valoración lógico-jurídica es objeto de estudio en el capítulo de Observaciones y Análisis de las Pruebas de esta Recomendación.

## II. EVIDENCIAS.

8. Escrito de queja de Q recibido el 11 de junio de 2020 en esta Comisión Nacional.



**9.** Correo electrónico recibido el 5 de agosto de 2020, mediante el cual la titular de la Jefatura de Departamento de la Oficina del Sub Comisionado Jurídico del INM remitió copia del oficio INM/OSCJ/DDH/SSP/0197/2020, al que adjuntó a su vez, copia de las constancias siguientes:

**9.1** Oficio INM/ORCHIS/JUR/3875/2020 de 21 de julio de 2020, mediante el cual AR2 informó que el 21 de julio de 2019, V1, V2 y V3 fueron presentados en la EM-SXXI, que el 31 de julio se canalizó la petición de refugio de V1 a la COMAR y el 15 de agosto del mismo año se determinó la salida de V1, V2 y V3 debido a que fueron beneficiados con la medida de la alternativa al alojamiento, otorgándoles la condición de estancia de visitantes con permiso para realizar actividades remuneradas por una temporalidad de 45 días hábiles.

**9.2** Oficio INM/ORCHIS/SDFZS/SCVMZS/0648/2020 de 21 de julio de 2020, a través del cual el Representante Local del INM en Tapachula, Chiapas, informó que el 21 de julio de 2019, V1, V2 y V3 fueron “rescatados” (sic) en el tramo carretero Ciudad Hidalgo–Tapachula, Chiapas, toda vez que no acreditaron su regular estancia en México.

**10.** Correo electrónico recibido el 7 de agosto de 2020, mediante el cual la titular de la Jefatura de Departamento de la Oficina del Sub Comisionado Jurídico del INM remitió copia de los PAM1, PAM2 y PAM3 instaurados a V1, V2 y V3, de cuyo contenido destaca:

**PAM1.**

**10.1.** Acuerdo de inicio de 21 de julio de 2019, suscrito por AR2, en el que hizo constar que V1 no hablaba ni entendía el idioma español, pero sí el inglés, por lo que designó un “*traductor práctico*” del idioma inglés al español.



**10.2.** Acuerdo de comparecencia de 21 de julio de 2019, en el que AR1 refirió que, asistido por un traductor, V1 manifestó que viajaba en compañía de su esposo V2 y su hijo V3.

**10.3.** Formato de solicitud de refugio sin fecha mediante el cual V1 en idioma español solicitó el reconocimiento de la condición de refugiado y manifestó que viajaba en compañía de su esposo V2 y su hijo V3.

**10.4.** Acuerdo de 31 de julio de 2019 por el que AR2 tuvo por recibido el escrito de V1, a través del cual requería el reconocimiento de la condición de refugiado.

**10.5.** Oficio INM/ORCHIS/JUR/17012/2019 de 31 de julio de 2019, mediante el cual el INM notificó a la Delegación de la COMAR en el Estado de Chiapas, que V1, V2 y V3 eran solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado.

**10.6.** Acuerdo de 7 de agosto de 2019, suscrito por AR2 quien tuvo por recibido el acuerdo de admisión y constancia de trámite respecto de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado de 31 de julio emitido por la COMAR a favor de la solicitante V1 y sus acompañantes V2 y V3.

**10.7.** Correo electrónico de 15 de agosto de 2019, enviado por personal del INM a la encargada de la Oficina de Representación en Chiapas de ese Instituto, al cual adjuntó oficio C.G. COMAR/642/2019, emitido por la COMAR, a fin de que ese día se brindara alternativa de alojamiento a V1, V2 y V3, asimismo, solicitó que se registrara en el Sistema de Control de Aseguramiento y Traslados en Estaciones Migratorias (SICATEM) que el motivo de su salida era por *“ALTERNATIVA PARA SOLICITANTE DE REFUGIO”*.



**10.8.** Acuerdo de 15 de agosto de 2019, con el que AR2 determinó otorgar a V1, quien viajaba en compañía de V2 y V3, documento provisional de visitante con permiso para realizar actividades remuneradas y dejar sin efecto de manera provisional el acuerdo de presentación que fue decretado a V1, hasta en tanto la COMAR resolviera en definitiva su solicitud de refugio.

**10.9.** Oficio INM/ORCHIS/DFCHIS/JUR/18009/2019 de 15 de agosto de 2019, mediante el cual se emitió documento provisional de visitante con permiso para realizar actividades remuneradas a favor de V1, V2 y V3.

**10.10.** Correo electrónico de 16 de agosto de 2019, dirigido a la Delegada de COMAR en el estado de Chiapas, con nombre y cargo ilegible de quien lo elaboró, mediante el cual se informa que se acordó emitir documento provisional de visitante con permiso para realizar actividades remuneradas a V1, V2 y V3.

## **PAM2.**

**10.11.** Acuerdo de inicio de 21 de julio de 2019, en el que AR1 hizo constar que V2 no entendía ni hablaba español, pero sí el inglés, por lo que designó una traductora.

**10.12.** Acuerdo de comparecencia de 21 de julio de 2019, en el que AR1 refirió que V2 manifestó que viajaba en compañía de su esposa V1 y su hijo V3.

**10.13.** Acuerdo de 15 de agosto de 2019, mediante el cual AR2 determinó otorgar a V2, documento provisional de visitante con permiso para realizar actividades remuneradas y dejar sin efecto de manera temporal el acuerdo de presentación decretado previamente, hasta en tanto la COMAR resolviera en definitiva su solicitud de refugio.



**PAM3.**

**10.14.** Oficio ORCHIS/EMTAP/0165/2020 de 8 de enero de 2020, mediante el cual se puso a disposición del Departamento de Asuntos Jurídicos de la EM-SXXI a V1, V2 y V3.

**10.15.** Acuerdo de inicio de 8 de enero de 2020, suscrito por AR2 quien hizo constar que V2 no entendía ni hablaba español, pero sí el inglés, por lo que designó a un *“traductor práctico del idioma inglés al castellano”*.

**10.16.** Acuerdo de comparecencia de 8 de enero de 2020, en el que AR2 señaló que V2 le manifestó que viajaba en compañía de su esposa V1 y su hijo V3.

**10.17.** Constancia de 8 de enero de 2020, en la cual AR2 asentó que V2 no exhibió documento con el cual pudiera corroborar su identidad y nacionalidad.

**10.18.** Acuerdo de presentación de 8 de enero de 2020, signado por AR2, quien ordenó el alojamiento temporal de V2 en la EM-SXXI.

**10.19.** Acuerdo de traslado de 17 de enero de 2020, a través del cual AR2 determinó el traslado de V2 a la EM-Acayucan.

**PAM4.**

**10.20.** Oficio ORV/EMA/DJ/4879/2020 de 20 de julio de 2020, mediante el cual AR3 informó que V1, V2 y V3 ingresaron el 18 de enero de 2019 a la EM-Acayucan y adjuntó la documentación siguiente:

**10.20.1.** Oficio ORCHIS/JUR/717/2020 de 17 de enero de 2020, con el que AR2 pone a disposición de la EM-Acayucan a V1, V2 y V3.



**10.20.2.** Acuerdo de radicación de 19 de enero de 2020, a través del cual AR4 tuvo por recibido el PAM3 y procedió a radicar el PAM4 a V2.

**10.20.3.** Resolución del PAM4 de 1 de febrero de 2020, en el que AR3 determinó sujetar al beneficio de retorno asistido a V2, quien viajaba en compañía de su esposa V1 y de su hijo V3.

**11.** Escrito de 6 de octubre de 2020, mediante el cual Q reiteró los hechos motivo de queja y precisó que el 8 de enero de 2020 V1 solicitó hablar con personal de la COMAR, exhibiendo ante el personal del INM la constancia de trámite de reconocimiento de la condición de refugiado expedida a su favor.

**12.** Oficio COMAR/JUR/20100/2020 recibido en esta Comisión Nacional el 28 de octubre de 2020, con el cual el titular de la Subdirección de Asuntos Jurídicos y Transparencia de la Coordinación General de la COMAR rindió el informe requerido por este Organismo Nacional, al que adjuntó copia del diverso DCH/29858/2020 de 17 de agosto del año citado, en el que SP1 hizo constar las diligencias que realizó el personal de esa dependencia para atender la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado presentada por V1.

**13.** Acta circunstanciada de 7 de abril de 2021, en la que una visitadora adjunta de esta Comisión Nacional hizo constar la diligencia telefónica sostenida con personal de la Oficina de Representación de la COMAR en el estado de Chiapas, ocasión en que se informó que la solicitud de refugio de V1 se encontraba pendiente de resolución.

**14.** Acta circunstanciada de 12 de mayo de 2021, elaborada por personal de este Organismo Nacional a la cual se adjuntó copia de notas publicadas en el portal del periódico "El Universal", con los títulos "*Condenan deportación de 180 migrantes haitianos en Tapachula*" y "*México deporta desde Chiapas a 67 migrantes haitianos*" de 1 y 3 de febrero de 2020, respectivamente.





**15.** Acta circunstanciada de 11 de agosto de 2021, en la que se certificó que la titular la Jefatura de Departamento de Asuntos Jurídicos de la Oficina de Representación de la COMAR en el estado de Chiapas proporcionó, vía correo electrónico, los siguientes documentos:

**15.1.** Oficio COMAR/DCH/46250/2019 de 5 de agosto de 2019, por el que SP1 solicitó al INM no tomar medidas que implicaran la devolución de V1, V2 y V3.

**15.2.** Oficio DCH/68562/2019 de 4 de noviembre de 2019, en la que SP1 hizo constar que se encontraba en trámite la CUR de V1, V2 y V3.

**15.3.** Oficio DCH/78998/2019 de 20 de diciembre de 2019, mediante el cual SP1 notificó a la titular de la Oficina de Representación del INM en el estado de Chiapas, la ampliación del plazo para emitir resolución en la CUR.

**16.** Acta circunstanciada de 20 de agosto de 2021, elaborada por personal de esta Comisión Nacional, a la cual se adjuntó copia del acuerdo de conclusión de 28 de septiembre de 2020 suscrito por SP1, respecto de la CUR radicada en la Oficina de Representación de la COMAR en el estado de Chiapas, en el que se señaló que: *“De conformidad con el artículo 60 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, en las cuestiones de tramitación del procedimiento en materia de reconocimiento de la condición de refugiado, no previstas en este Reglamento, se estará a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de la revisión de dicho ordenamiento se advierte que, en su artículo 57 se establecieron los supuestos jurídicos por los cuales se puede poner fin al procedimiento administrativo, el numeral invocado establece en su parte [...] Artículo 57.-Pone fin al procedimiento administrativo [...] V. La imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas.”*

**17.** Acta circunstanciada de 23 de agosto de 2021, con la que se certificó la consulta al SICATEM a nombre de V1, V2 y V3, de la que se obtuvo la información siguiente:



**17.1** El 21 de julio de 2019, V1 fue registrada en atención a su aseguramiento y presentación ante la EM-SXXI, obteniendo alternativa de alojamiento el 15 de agosto de 2019, toda vez que solicitó el reconocimiento de la condición de refugiado.

**17.2** El 8 de enero de 2020, V1 y V2 fueron registrados en atención a su presentación voluntaria ante la EM-Acayucan, con resolución de retorno asistido a su país de origen con fecha de registro 3 de febrero de 2020.

### **III. SITUACIÓN JURÍDICA.**

**18.** El 21 de julio de 2019 personas servidoras públicas del INM aseguraron a V1, V2 y V3 en el tramo carretero Ciudad Hidalgo - Tapachula, Chiapas, toda vez que no acreditaron su regular estancia en México, por lo que fueron presentados en la EM-SXXI, donde se iniciaron los PAM1 y PAM2.

**19.** El 31 de julio de ese mismo año, el INM acordó admitir y canalizar la solicitud de refugio realizada por V1 y a favor de su familia. Posteriormente, el 5 de agosto, la COMAR emitió acuerdo de admisión de trámite respecto del curso de reconocimiento de la condición de refugiado; circunstancia que notificó al INM el día 7 de ese mismo mes.

**20.** El 15 de agosto de 2019, el INM determinó otorgar la salida de V1, V2 y V3 de la EM-SXXI por alternativa de alojamiento y les entregó un documento provisional de visitante con permiso para realizar actividades remuneradas.

**21.** El 8 de enero de 2020, V1, V2 y V3 ingresaron nuevamente a la EM-SXXI, radicándose a V2 el PAM3, en el cual, el 17 de ese mismo mes y año se determinó su traslado a la EM-Acayucan, para que se le brindara alojamiento a V1, V2 y V3 y se resolviera su situación jurídica migratoria.



**22.** El 18 de enero de 2020, V1, V2 y V3 ingresaron a la EM-Acayucan, lugar en el que se inició el PAM4 a V2, donde finalmente, el 1 de febrero se determinó su retorno asistido a su país de origen, indicando que estaba acompañado de V1 y V3, el cual se ejecutó al día siguiente.

**23.** El 2 de febrero de 2020, se realizó el retorno de V1, V2 y V3 a Haití, y el 28 de septiembre de 2020 la COMAR acordó enviar al archivo el procedimiento administrativo de reconocimiento de la condición de refugiado a favor de la solicitante V1 y sus acompañantes V2 y V3.

**24.** A la fecha de elaboración de la presente Recomendación no se cuenta con constancias que acrediten el inicio de procedimiento de responsabilidades administrativas ante el Órgano Interno de Control en el INM, relacionado con los hechos materia de queja.

#### **IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS**

**25.** De la valoración lógico jurídica de las evidencias que integran el expediente CNDH/5/2020/4848/Q, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, haciendo uso de un enfoque lógico jurídico de máxima protección a las víctimas, a la luz de los instrumentos nacionales e internacionales en materia de Derechos Humanos, de los antecedentes emitidos por este Organismo Nacional, así como de criterios jurisprudenciales aplicables tanto de la SCJN como de la CrIDH, se cuenta con evidencias que permiten acreditar violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica y a la legalidad, así como al principio de no devolución de V1, V2 y V3 e interés superior de la niñez de V3, atribuibles a servidores públicos del INM.

**26.** A continuación, se presenta el contexto general del refugio, así como estadísticas en México y se exponen las violaciones específicas a los derechos humanos de las víctimas.



## **A. CONTEXTO GENERAL DE LA SOLICITUD DE REFUGIO Y LAS CONDICIONES DE LAS PERSONAS DE NACIONALIDAD HAITIANA EN EL MARCO DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL.**

**27.** El artículo 1º inciso A, numeral 2, de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1961, de las Naciones Unidas, refiere que el término de refugiado se aplicará a las 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”*.

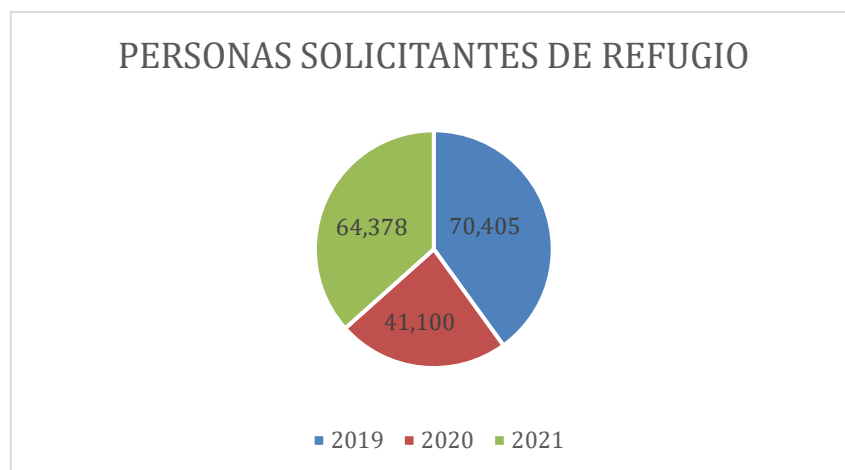
**28.** La Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, en su Punto III, conclusión Tercera, amplió el concepto de refugiado para considerar también a *“las personas que han huido de sus países, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos y otras circunstancias que haya perturbado gravemente el orden público.”*

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

**30.** El artículo 13, de la Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político establece que: *“La condición de refugiado se reconocerá a todo extranjero que se encuentre en territorio nacional, 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 u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público(...)*”.

**31.** De acuerdo con las cifras proporcionadas por la COMAR en su portal de internet,<sup>1</sup> se aprecia el aumento en el periodo de 2019 a 2021 (enero-julio) en la recepción de solicitudes de reconocimiento de condición de refugiado de conformidad con la siguiente gráfica:



<sup>1</sup> Recuperado de: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/659094/Cierre\\_Julio-2021\\_\\_1-Agosto-2021\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/659094/Cierre_Julio-2021__1-Agosto-2021_.pdf), fecha de consulta 2 de septiembre de 2021.

**32.** La misma COMAR en las cifras proporcionadas en su portal de internet, reportó las cinco principales nacionalidades de quienes solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiado, la cual se representa en el siguiente cuadro:

<b>Principales nacionalidades</b>		
<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021 *enero-julio</b>
Honduras 30,187	Honduras 15,440	Honduras 26,557
El Salvador 9,039	Haití 5,938	Haití 13,255
Cuba 8,708	Cuba 5,752	Cuba 6, 446
Venezuela 8,072	El Salvador 4,020	El Salvador 4, 402
Haití 5,581	Venezuela 3,439	Venezuela 3, 558

**33.** Como se puede observar, las solicitudes de los nacionales de Haití han ido en aumento, incluso para 2020 fue la segunda nacionalidad que mayormente recurrió a esta figura de protección internacional.

**34.** De acuerdo con las estadísticas publicadas por la COMAR en su portal de internet, de enero a julio de 2021,<sup>2</sup> en México se han recibido 64,375 solicitudes de refugio, de las cuales las personas que provienen de Haití representan la segunda nacionalidad con mayor número de solicitudes de refugio.

**35.** La CIDH en su informe denominado: *“Haití: ¿Justicia frustrada o estado de derecho? desafíos para Haití y la comunidad internacional”*<sup>3</sup>, refirió que *“Desde 2003 se han producido en Haití numerosos hechos significativos, que constituyen un importante antecedente para analizar el estado actual de derechos humanos existentes en ese país. [...] “En 2004 Haití padeció asimismo graves desastres naturales; primero en mayo, en virtud de las inundaciones causadas por lluvias torrenciales en la zona fronteriza con la República Dominicana, en que fallecieron más de 1.700 personas. A ello siguió la tormenta tropical Jeanne, uno de los más*

<sup>2</sup> [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/659094/Cierre\\_Julio-2021\\_\\_1-Agosto-2021\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/659094/Cierre_Julio-2021__1-Agosto-2021_.pdf)

<sup>3</sup> <http://www.cidh.org/countryrep/Haiti05sp/Haiti05cap2sp.htm> Publicado el 26 de octubre de 2005.



*graves desastres naturales sufridos por Haití, que provocó, según se estima, 1.900 muertos y 900 desaparecidos y presuntos muertos. Esos desastres, y sus secuelas, como falta de alimentación, refugios, higiene y servicios sanitarios adecuados, y la consiguiente propagación de enfermedades, han exacerbado los problemas que enfrenta Haití y su necesidad de firme y decisiva asistencia internacional”. [...]*

**36.** Considerando lo anterior, puede advertirse que no se prevé que las condiciones de seguridad cambien en el corto plazo, por lo que los habitantes de Haití se ven obligados a salir de ese país y buscar refugio; como consecuencia, México tiene un mayor número de solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado de esa nacionalidad.

**37.** Este Organismo Nacional en la Recomendación 24/2020, señaló que: *“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”.*

**38.** 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 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 [...]”.*<sup>4</sup>

---

<sup>4</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.





**39.** Al respecto, en la Recomendación 47/2017 esta Comisión Nacional estableció 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>5</sup>

**40.** En ese tenor, el Estado Mexicano debe hacer una correcta y oportuna evaluación de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado y del riesgo que corren las personas migrantes, respetando las garantías mínimas en los procedimientos para que las personas solicitantes tengan acceso a un debido proceso que les dé certeza y seguridad jurídica, y no se les devuelva al país donde corre peligro su vida, de tal manera que no se les revictimice por su situación de vulnerabilidad, lo que no sucedió en el presente caso, tal como se evidenciara en párrafos subsecuentes.

**41.** Expuesto lo anterior, a consideración de esta Comisión Nacional en esta Recomendación se analizarán los hechos que vulneraron los derechos humanos a seguridad jurídica y legalidad, además del principio de no devolución, de V1, V2 y V3, e interés superior de la niñez de V3, nacionales haitianos, solicitantes de protección internacional, atribuibles a personas servidoras públicas del INM.

## **B. DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y LEGALIDAD.**

**42.** 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,

---

<sup>5</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.





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>6</sup>

**43.** Las disposiciones que obligan a las autoridades del Estado Mexicano a cumplir con el derecho a la certeza jurídica y legalidad están plasmadas también en la Declaración Universal de Derechos Humanos en sus artículos 8 y 10, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el numeral 14, así como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos en sus artículos 8 y 25. Estos preceptos establecen que se debe garantizar a las personas el derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oídas públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación en su contra”.<sup>7</sup>

**44.** Es así como 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 coherente y permanente, dotado de certeza y estabilidad, que especifique los límites del Estado en sus diferentes esferas de ejercicio respecto a los titulares de los derechos individuales y garantizando el respeto a los derechos fundamentales de las personas.<sup>8</sup>

**45.** Para cumplir o desempeñar sus obligaciones, los agentes del Estado deben cubrir todos los requisitos, condiciones y elementos que exige la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás leyes que de ella emanan, así como los previstos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano para 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

---

<sup>6</sup> CNDH. Recomendaciones 80/2017, párr. 70 y 37/2016, párr. 65.

<sup>7</sup> CNDH. Recomendaciones 22/2017 p. 112; 69/2016 p. 45; 60/2016 pp. 93-94; 39/2016 pp. 35-36, y 58/2015 p. 2018

<sup>8</sup> CNDH. Recomendaciones 14/2018, párr. 191; 80/2017 párr. 73; 37/2017 párr. 105 y 37/2016 párr. 66.

ser utilizada estrictamente para perseguir fines determinados, a fin de garantizar el derecho a la seguridad jurídica de los gobernados.<sup>9</sup>

**46.** En relación con las personas extranjeras presentadas ante el INM que se encuentran detenidas en estancias o estaciones migratorias, el respeto a la seguridad jurídica cobra una especial relevancia en dos sentidos.

**47.** El primero de ellos, referente al respeto de los derechos de las personas extranjeras durante la substanciación de los procedimientos administrativos migratorios en virtud de que, de conformidad con el artículo 144 de la Ley de Migración, dicho procedimiento pudiera derivar en una deportación, lo cual podría afectar irreparablemente derechos tales como la libertad, la unidad familiar, la integridad personal, el principio de no devolución, entre otros.

**48.** Por otro lado, en relación con la certeza que deben tener las personas extranjeras que se encuentran dentro de una estación migratoria, respecto de los derechos con los que cuentan, que pueden exigir su cumplimiento y la seguridad de no ser víctimas de injerencias arbitrarias por parte de la autoridad.

**49.** Cuando las autoridades no se conducen de conformidad y no dan certeza de sus acciones, incumplen con su obligación de garantizar la seguridad jurídica de las personas, como sucedió en el presente caso, en el que personas servidoras públicas del INM incurrieron en acciones y omisiones en agravio de V1, V2 y V3, solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado.

### **B.1. Omisión de asignar un traductor o intérprete con conocimiento de la lengua de las víctimas.**

**50.** La SCJN ha sostenido que *“Dentro de las garantías del debido proceso existe un ‘núcleo duro’ que debe observarse inexcusablemente en todo procedimiento*

---

<sup>9</sup> CNDH. Recomendación 14/2018, párr. 192; 80/2017 párr. 74 y 37/2019 párr. 68.



*jurisdiccional, y otro de garantías que son aplicables en los procesos que impliquen un ejercicio de la potestad punitiva del Estado. Así, en cuanto al ‘núcleo duro’, las garantías del debido proceso que aplican a cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional son las que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado como formalidades esenciales del procedimiento, cuyo conjunto integra la ‘garantía de audiencia’, las cuales permiten que los gobernados ejerzan sus defensas antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica definitivamente [...] Ahora bien, el otro núcleo es identificado comúnmente con el elenco de garantías mínimo que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, como ocurre, por ejemplo, con el derecho penal, migratorio, fiscal o administrativo, en donde se exigirá que se hagan compatibles las garantías con la materia específica del asunto. Por tanto, dentro de esta categoría de garantías del debido proceso, se identifican dos especies: la primera, que corresponde a todas las personas independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad, etcétera [...] y la segunda, que es la combinación del elenco mínimo de garantías con el derecho de igualdad ante la ley, y que protege a aquellas personas que pueden encontrarse en una situación de desventaja frente al ordenamiento jurídico, por pertenecer a algún grupo vulnerable, por ejemplo, el derecho a la notificación y asistencia consular, el derecho a contar con un traductor o intérprete, el derecho de las niñas y los niños a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad y tutela, entre otras de igual naturaleza”.<sup>10</sup>*

**51.** *Por lo anterior, “la función de contar con esas figuras procesales está encaminada a que la persona esté debidamente informada y entendida del procedimiento en el cual se encuentra inmersa, incluyendo 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”.<sup>11</sup>*

---

<sup>10</sup> SCJN. Jurisprudencia Constitucional “Derecho al Debido Proceso. Su contenido”. Seminario Judicial de la Federación, febrero de 2014, registro 2005716.

<sup>11</sup> CNDH. Recomendación 24/2020, párr. 134.

**52.** En ese tenor, el artículo 14 párrafo primero de la Ley de Migración dispone que: *“cuando el migrante, independientemente de su situación migratoria, no hable o no entienda el idioma español, se le nombrará de oficio un traductor o intérprete que tenga conocimiento de su lengua, para facilitar la comunicación”*.

**53.** Es importante hacer notar que las figuras de traductor e intérprete *“comparten la función de trasladar significados de una lengua a la otra; ambas figuras cumplen con la finalidad de acercar la realidad [...] pero más que llevarlo a cabo mediante el cumplimiento de normas procesales, lo hacen a través de la contextualización simbólica de la cosmovisión y personalidad del individuo [...] A pesar de estas semejanzas, entre ambos existen algunas diferencias relevantes. Mientras la función del traductor es dar el significado que las palabras tienen entre una lengua y otra, la del intérprete excede a las meras palabras y conceptos verbalizados a fin de revelar los pormenores de una cultura a través de la explicación de sus tradiciones, educación, cosmovisión e interpretación de la realidad. Así mientras que el traductor brinda luz en torno a las expresiones de la persona [...] el intérprete hace lo propio respecto del mundo al que pertenece [...]”*.<sup>12</sup>

**54.** En el caso que nos ocupa, el 21 de julio de 2019, V1, V2 y V3, todos de nacionalidad haitiana, fueron puestos a disposición de la entonces encargada de la dirección de la EM-SXXI, toda vez que no acreditaron su regular estancia en México; acto seguido, AR1 inició los PAM1 y PAM2, a efecto de resolver la situación migratoria de V1 y V2, respectivamente.

**55.** El mismo día, AR1 dictó acuerdo de inició en ambos procedimientos, en los que precisó, respecto de V1 que: *“en virtud que la citada extranjera no habla ni entiende el idioma español, pero si el idioma inglés [...] esta autoridad migratoria designa a [SP2] para que funja como traductor práctico del idioma inglés al castellano en la presente diligencia”*. Dictando acuerdo similar en el caso de V2, designándole también *“[...] traductor práctico de ingles [...]”*.

---

<sup>12</sup> SCJN. Primera Sala. Semanario Judicial de la Federación. Libro 1, Diciembre 2013. Registro 41221

**56.** Cabe señalar que de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores los idiomas oficiales de Haití son el criollo haitiano y el francés.<sup>13</sup> *“El criollo haitiano llamado también haitiano, es una lengua criolla hablada en Haití por emigrantes haitianos en toda la zona del Caribe, principalmente en República Dominicana, Cuba, Florida y Bahamas, y también en Francia, Canadá, Ecuador, Colombia, Chile, Argentina y Estados Unidos, donde viven inmigrantes haitianos. Está estructuralmente basado en el francés, pero mezclado con lenguas del África Occidental”*.<sup>14</sup>

**57.** En ese tenor, AR1 tenía la obligación de nombrarle a V1 y V2 un traductor en cualquiera de esos idiomas, esto es, criollo haitiano o francés, lo que no sucedió, pues como se señaló previamente, les nombró diverso en idioma inglés, el cual no es el de origen. Aunado a ello, no existe elemento de convicción que permita establecer que los agraviados tenían un dominio del idioma inglés que fuera suficiente para entender de fondo los procedimientos administrativos encausados en su contra y que por ende, hubiesen entendido la trascendencia de la diligencia practicada.

**58.** Esa conducta irregular por parte de AR1 se advirtió nuevamente en los acuerdos de presentación y comparecencia de ambas víctimas; tal es el caso que en la comparecencia de 21 de julio de 2019 realizada a V1 y V2 se señaló lo siguiente: *“en virtud que la citada extranjera no habla ni entiende el idioma español, pero si el idioma inglés [...] esta autoridad migratoria designa a [SP2] para que funja como traductor práctico del idioma inglés al castellano en la presente diligencia”*.

**59.** Es importante recalcar que de acuerdo con el artículo 193 fracción II del Reglamento de la Ley de Migración, el acuerdo de comparecencia tiene por objeto *“dejar constancia de la comparecencia que rinda la persona extranjera [...] dicha comparecencia deberá contener, cundo menos, los datos generales de la persona extranjera, consistentes en nombre completo, sexo, fecha de nacimiento, lugar de*

---

<sup>13</sup> <https://guiadelviajero.sre.gob.mx/103-ficha-de-paises/264-haiti>

<sup>14</sup> [https://es.wikipedia.org/wiki/Criollo\\_haitiano](https://es.wikipedia.org/wiki/Criollo_haitiano)

*nacimiento, y estar debidamente firmada por el peticionario; además, deberá entregarse copia de dicha constancia a la persona extranjera”.*

**60.** Esta Comisión Nacional considera que al utilizar para las comparecencias de V1 y V2 un traductor del idioma inglés al español y no poderse expresar durante esa diligencia en el idioma que dominan, no se tiene la seguridad que lo manifestado por tales víctimas durante la misma fuera lo que realmente quisieron expresar a AR1, a efecto de hacer valer sus derechos, de igual forma, no existe certeza de que hubiesen comprendido el procedimiento que les fue instaurado y logrado comunicar de manera adecuada y certera sus necesidades, infringiendo con ello lo dispuesto por el artículo 70 de la Ley de Migración y 222 párrafo segundo de su Reglamento que establecen, que durante la sustanciación del procedimiento administrativo migratorio, las personas en contexto de migración tendrán derecho al debido proceso, que conlleva, entre otros, la garantía de contar con un traductor o intérprete, en caso de no hablar o entender español.

**61.** Al respecto, el artículo 109 de la Ley de Migración establece que: *“Todo presentado, en su caso, tendrá los siguientes derechos desde su ingreso a la estación migratoria:*

*(..)*

- II. Ser informado del motivo de su ingreso a la estación migratoria; del procedimiento migratorio; de su derecho a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado o la determinación de apátrida; del derecho a regularizar su estancia en términos de los artículos 132, 133 y 134 de la presente ley, en su caso, de la posibilidad de solicitar voluntariamente el retorno asistido a su país de origen; así como del derecho de interponer un recurso efectivo contra las resoluciones del Instituto;*
- III. Recibir protección de su representación consular y comunicarse con ella. En caso de que el extranjero desee recibir la protección de su representación consular, se le facilitarán los medios para comunicarse con ésta lo antes posible;*





- IV. *Recibir por escrito sus derechos y obligaciones, así como las instancias donde puede presentar sus denuncias y quejas;*
  - V. *Que el procedimiento sea sustanciado por autoridad competente y el derecho a recibir asesoría legal, ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, así como tener acceso a las constancias del expediente administrativo migratorio;*
  - VI. *Contar con un traductor o intérprete para facilitar la comunicación, en caso de que no hable o no entienda el español;*
  - VII. *Acceder a comunicación telefónica;*
- (...)

**62.** En atención a la fracción IV del referido precepto, si bien, la autoridad migratoria cumplió con la obligación de otorgar a los agraviados la carta de derechos y deberes de los extranjeros en la estación migratoria, así como la cartilla de derechos que contiene la información vinculada con la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado en México, no pasó por alto para este Organismo Nacional que la información se encontraba en idioma inglés, por lo que no existe certidumbre acerca de que tanto V1 y V2 hubiesen entendido el contenido de ambos documentos, ya que no hay elementos de convicción que acredite que ellos lean y entiendan el idioma inglés, ni tampoco obra diligencia alguna en la que se desprenda que les hayan explicado o traducido en su lengua el contenido de esa cartilla.

**63.** Asimismo, este Organismo Nacional, pudo observar que el 31 de julio de 2019, AR2 recabó a V1 la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, haciendo constar en el acuerdo respectivo: *“Téngase por recibido el escrito de puño y letra de la extranjera [...] por medio del cual solicita el reconocimiento de la condición de refugiado”*. El cual se recabó a través de formato que no contiene fecha, y cita lo siguiente: *“Yo deje mi país por inseguridad y persecution (sic) y guerra y no puedo trabajar y mi [ilegible] tuvimos muchos problemas [ilegible] yo tengo miedo de regresar”*.

**64.** Como se puede observar, dicha solicitud la elaboró V1 en idioma español, pues según lo recalcó la autoridad, lo hizo de su puño y letra; sin embargo, AR2 ya había asegurado en el acuerdo de inicio que V1 *“no habla ni entiende el idioma español”*; por tanto, no existe certeza jurídica sobre la voluntad de V1, toda vez que, como ya se precisó con antelación, se asentó que no habla, ni entiende el español.

**65.** Aunado a lo señalado, tampoco se desprende del acuerdo de 31 de julio de 2019, mediante el cual AR2 tuvo por admitida la referida solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado de V1, que ésta haya sido recabada con asistencia de un traductor o intérprete en su lengua que le explicara el objeto de la misma, así como la trascendencia de lo que escribió, lo anterior, a pesar de que tendría como consecuencia la modificación de su situación jurídica en el país y la de sus familiares, V2 y V3.

**66.** Al respecto, la CrIDH<sup>15</sup> ha señalado que las personas solicitantes de asilo deben tener acceso a procedimientos para la determinación de tal condición, que permitan un correcto examen de su solicitud, de acuerdo con las garantías contenidas en la Convención Americana y en otros instrumentos internacionales aplicables, estableciendo las siguientes obligaciones para los Estados:

*“a) deben garantizarse al solicitante las facilidades necesarias, incluyendo los servicios de un intérprete competente, así como, en su caso, el acceso asesoría y representación legal, para someter su solicitud ante las autoridades. En este sentido, el solicitante debe recibir la orientación necesaria en cuanto al procedimiento que ha de seguirse, en un lenguaje y modo que pueda comprender y, en su caso, se le debe dar la oportunidad de ponerse en contacto con un representante de ACNUR;*

*b) la solicitud debe examinarse, con objetividad, en el marco del procedimiento establecido al efecto, por una autoridad competente*

---

<sup>15</sup> CrIDH “Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 2: Personas en situación de refugio”, páginas 49, párrafo 159.





*claramente identificada, lo cual requiere la realización de una entrevista personal;*

*c) las decisiones que se adopten por los órganos competentes deben estar debidamente fundamentadas en forma expresa;*

*d) con la finalidad de proteger los derechos de los solicitantes que puedan estar en riesgo, el procedimiento de asilo debe respetar en todas sus etapas la protección de los datos del solicitante y de la solicitud, y el principio de confidencialidad;*

*e) si no se reconoce al solicitante la condición de refugiado, se le debe brindar la información sobre como recurrir y concedérsele un plazo razonable para ello, según el sistema vigente, a fin de que se reconsidere formalmente la decisión adoptada; y*

*f) el recurso de revisión o apelación debe tener efectos suspensivos y debe permitirse al solicitante que permanezca en el país hasta que la autoridad competente adopte la decisión del caso, e inclusive mientras esté pendiente el medio de impugnación, a menos que se demuestre que la solicitud es manifiestamente infundada.”*

**67.** Lo anterior, deja claro que la citada autoridad igualmente vulneró la garantía de debido proceso en agravio de V1, V2 y V3, y por ende, vulneró su derecho humano a la seguridad jurídica, el cual *“constituye un límite a la actividad estatal y se refiere al conjunto de requisitos que debe observarse en todas las instancias a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto de la autoridad que pueda afectarlos”*.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> CNDH. Recomendaciones 22/2017 p. 110; 71/2016 p.42; 70/2016 p.109; 69/2016 p.46 donde se invoca el “Caso Fermín Ramírez vs Guatemala”, sentencia de 20 de junio de 2005, p. 110 Voto razonado del juez Sergio García Ramírez, de 18 de junio de 2005.



## **B.2. Omisión de recabar a V2 la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.**

**68.** El artículo 11 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político establece: *“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. Si el extranjero solicitase dicho reconocimiento a través de su representante legal o por interpósita persona, deberá de ratificar su solicitud ante la Secretaría dentro del término de tres días hábiles. Si el extranjero la ratifica se continuará el procedimiento de reconocimiento, en caso contrario, se tendrá por no presentada la solicitud. El procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado sólo podrá continuarse por el solicitante o por su representante legal de conformidad con lo establecido en esta Ley y su reglamento”*.

**69.** Como quedó establecido en párrafos que anteceden el artículo 109 fracción II de la Ley de Migración establece entre otros derechos, el de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado; si bien, en el presente asunto la autoridad migratoria proporcionó a V2 la carta de derechos que contiene la información del reconocimiento de la condición de refugiado, ese documento fue proporcionado en idioma inglés, por lo que al estar en idioma diferente al de su lengua de origen y al no existir elementos de convicción que acredite que V2 lea el idioma inglés, ni tampoco evidencia alguna de que se realizó la diligencia correspondiente para explicarle al agraviado el contenido de ese documento, se puede establecer que durante la substanciación del PAM2 se omitió garantizar a V2 el derecho de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado.

**70.** Igualmente, en el PAM2 se pudo evidenciar que no se realizó a V2 la ratificación de la solicitud de refugio hecha a su favor por V1, por lo anterior, es dable referir que con ello AR2 dejó de observar lo contenido en el artículo 11 de la Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en relación con lo establecido en el artículo 16 fracción IV del Reglamento de la Ley sobre Refugiados



y Protección Complementaria, que mandata a la autoridad migratoria a: *“Coadyuvar con la Coordinación en la atención a los solicitantes que se encuentren en una estación migratoria durante el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado”*.

**71.** De conformidad con lo establecido en el artículo 228 párrafo cuarto del Reglamento de la Ley de Migración, en concordancia con el artículo 17 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, cuando un alojado manifieste su interés para que sea reconocida su condición de refugiado, dicha solicitud se deberá recabar por escrito y se dará aviso a la COMAR.

**72.** Al respecto, como se precisó con antelación, si bien en el PAM2, obra la carta de derechos en la que se explica que uno de ellos es el de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, no hay certeza de que V2 hubiese comprendido lo establecido en ese documento informativo, toda vez que no obra constancia de que se le haya traducido o explicado en su lengua nativa.

**73.** En ese tenor, si bien existe una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado realizada por V1, cuyos efectos alcanzaron a V2, lo cierto es que no se le preguntó a este último si era su deseo acceder y ejercer la misma acción.

**74.** Ahora bien, V1 realizó su petición de reconocimiento de la condición de refugiado a través de un formato del INM en el que no se destinó un apartado para que las personas que están a disposición de la autoridad migratoria y pretendan solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, anoten la fecha en que realizan su petición; lo anterior toma relevancia ya que Q, en aportación de información a este Organismo Nacional, manifestó que desde su ingreso a la EM-SXXI el 21 de julio de 2019, V1 y V2 indicaron a la autoridad migratoria su interés por solicitar refugio al gobierno de México; sin embargo, AR2 acordó la admisión de su petición hasta el 31 de julio de 2019, esto es, diez días después.

**75.** La falta de fecha de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado presentada ante el personal del INM imposibilita establecer el tiempo que transcurrió entre la petición y la admisión de ésta por parte de la autoridad migratoria, lo que genera incertidumbre para el peticionario, de conformidad con lo establecido en el artículo 228 párrafo cuarto del Reglamento de la Ley de Migración, en concordancia con el diverso 17 del Reglamento de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, que en términos generales disponen que cuando un alojado manifieste su interés para que sea reconocida su condición de refugiado, dicho requerimiento se deberá recabar por escrito y se dará aviso a la COMAR en un término máximo de setenta y dos horas, contados a partir de que la autoridad migratoria tenga conocimiento de ello.

**76.** El 5 de agosto de 2019, la COMAR admitió a trámite la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado de V1, por lo que mediante oficio de esa misma fecha informó a la Oficina de Representación del INM en Chiapas sobre el inicio de su CUR y solicitó no tomar medidas que implicaran la devolución de V1, V2 y V3 hasta que se resolviera dicho procedimiento, de conformidad con el artículo 5 fracción I y 6 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, así como de los artículos 9 y 22 de su Reglamento.

**77.** El 7 de agosto de 2019, AR2 admitió dentro del PAM1 y PAM2 la constancia de trámite respecto de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado emitida por SP1, asimismo, determinó suspender los procedimientos administrativos hasta en tanto la COMAR resolviera lo conducente.

**78.** El 15 de agosto de 2019, vía correo electrónico, personal del INM remitió a la encargada de la Oficina de Representación en Chiapas del INM, oficio del subdirector de Asuntos Jurídicos y Transparencia de la COMAR; en dicho documento se manifestó que esa dependencia, en conjunto con el INM y con la representación del ACNUR, realizaron gestiones para favorecer con alternativa al alojamiento a solicitantes de refugio alojados en la EM-SXXI, para tales efectos, enlistó a un grupo de personas, entre los que se encontraban V1, V2 y V3; por tanto, además, se solicitó

que una vez realizada la salida de los extranjeros, se les registrara en SICATEM indicando como motivo: “*ALTERNATIVA PARA SOLICITANTE DE REFUGIO*”.

**79.** El mismo 15 de agosto, AR2 acordó otorgar a V1 y a sus acompañantes V2 y V3, documento provisional de visitante con permiso para realizar actividades remuneradas con vigencia de 45 días prorrogables; asimismo, determinó dejar sin efectos de manera provisional los acuerdos de presentación decretados a V1 y V2 en los PAM1 y PAM2, respectivamente, en tanto la COMAR resolviera en definitiva la CUR de V1, permitiendo el egreso de V1, V2 y V3 de las instalaciones de la EM-SXXI.

**80.** De igual manera, AR2 acordó que V1 debía presentarse ante la COMAR a dar continuidad a su trámite de reconocimiento de la condición de refugiado y sujetó a V1 y V2 a control de firmas ante la Oficina de Representación del INM en Chiapas. Sobre lo cual, es importante referir que la resolución emitida por AR2 fue realizada en español y de las documentales que la autoridad migratoria anexó a su informe, no consta que la misma fuese notificada a V1 y V2 en su lengua de origen o inglés a los agraviados, por lo que no se tiene certeza de que hubiesen comprendido el contenido de ese acuerdo y mucho menos la obligación de presentarse ante la oficina del INM en los días y horarios establecidos por la citada autoridad migratoria.

**81.** En ese contexto de inseguridad jurídica, el 8 de enero de 2020, V1, V2 y V3 fueron puestos a disposición del Departamento de Asuntos Jurídicos de la EM-SXXI, -según hizo constar la autoridad migratoria- toda vez que se presentaron de manera voluntaria en las instalaciones de ese recinto migratorio, por lo que ese mismo día, AR2 dictó acuerdo de inicio del PAM3 instruido a V2; asimismo, tomó su comparecencia, haciendo constar en la citada diligencia que V2 no entendía ni hablaba el idioma español, pero sí hablaba el idioma inglés, por lo que designó un traductor del idioma inglés al castellano.

**82.** Lo anterior pone en evidencia que en el PAM3 iniciado a V2, nuevamente la autoridad migratoria fue omisa en nombrar un traductor o intérprete que tuviera

conocimiento de la lengua de origen del presentado, a efecto de garantizar la adecuada comunicación y el debido proceso.

**83.** Ahora bien, en la comparecencia rendida por V2, ante AR2 el 8 de enero de 2020, el agraviado manifestó que *“el día de hoy 8 de enero de 2020; ingresé a México, cruzando por un río ya estando de lado mexicano en un lugar llamado Ciudad Hidalgo, tome un busito para Tapachula, y ahí abordé otro transporte a quien le solicité me dejara lo más cerca posible de las oficinas de migración, al llegar a dicho lugar, pregunté cómo ingresar a las instalaciones y personal de esta oficina me solicitó documentos que acreditaran mi nacionalidad pero les informé que no cuento con algún documento que acredite mi nacionalidad e identidad[...]”*.

**84.** Si bien en la citada comparecencia, no se advierte que V2 hubiese declarado a AR2 que él, así como V1 y V3 eran solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado ante la COMAR; de haber consultado con prontitud en los archivos o el SICATEM (sistema en el que fue registrada la salida de V1 el 15 de agosto de 2019), AR2 se habría percatado que V1, V2 y V3 eran solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado, y en consecuencia requerir a la COMAR un informe sobre el estatus de la CUR iniciado con motivo de la solicitud de refugio de V1, para en su caso determinar si continuaba con la sustanciación del PAM1 y PAM2, toda vez que ambos procedimientos se encontraban suspendidos temporalmente hasta en tanto la COMAR resolviera la referida CUR.

**85.** Al haber omitido realizar dichas acciones, diez días después, V1, V2 y V3 fueron puestos a disposición de la entonces subdirectora de la EM-Acayucan, toda vez que la EM-SXXI había excedido su capacidad de alojamiento, por lo que el 18 de enero de 2020 AR4 dictó acuerdo de radicación del PAM4, ocasión en que omitió designar traductor o interprete para V2, no obstante, que en el PAM3 la autoridad ya había señalado que V2 no hablaba ni entendía español.

**86.** Especial relevancia reviste que las personas migrantes estén asistidas de un intérprete o traductor durante la sustanciación de los procedimientos en los que son





partes, 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>17</sup>

**87.** De igual modo, de acuerdo con los Tribunales de Circuito del Poder Judicial de la Federación la función del intérprete está encaminada al “...*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>18</sup>

**88.** Así, en el presente caso se pudo acreditar que tanto en la EM-SXXI como en la EM-Acayucan, durante las diligencias que realizaron AR1 y AR2 en los PAM1, PAM2 y PAM3, si bien designaron interprete del idioma inglés al español, no hicieron lo propio respecto de traductores que conocieran o hablaran criollo haitiano o francés, idiomas oficiales de Haití; asimismo, AR4 en el PAM4 omitió designar en sus actuaciones a un intérprete para la asistencia de las víctimas; acciones y omisiones que en su conjunto constituyen inobservancia a los artículos 14 y 70 de la Ley de Migración y 222 párrafo segundo de su Reglamento.

**89.** Por otra parte, el 1 de febrero de 2020 AR3 emitió resolución en el PAM4 iniciado a V2, determinando otorgarle retorno asistido, indicando que: “...*que el retorno asistido se llevará a cabo a petición expresa del extranjero, supuesto que se*

---

<sup>17</sup> “Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 2:...”, 2020, op. cit., pág. 49, párrafo 159, a).

<sup>18</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.



*cumplimenta, toda vez que la persona extranjera V2, quien viaja en compañía de su esposa V1 y de su menor hijo V3, todos de nacionalidad HAITIANA, manifestó su deseo de regresar lo más pronto posible a su país y acogerse al beneficio de Retorno Asistido...”.*

**90.** Lo anterior, pasando por alto que V1, V2 y V3 eran solicitantes de la condición de refugiados desde el 5 de agosto de 2019, sin que hasta el 2 de febrero de 2020 fecha en la que se ejecutó el retorno asistido de V1, V2 y V3 a Haití, la COMAR hubiese notificado al INM la resolución de la CUR, lo cual constituye incumplimiento a lo dispuesto en el artículo 234 párrafo segundo de la Ley de Migración que señala: *“la autoridad migratoria resolverá la situación migratoria de la persona extranjera, cuando se tenga constancia de que se haya resuelto en definitiva el recurso administrativo o judicial de que se trate y estos hayan causado estado”*, e implica un acto que carece de la debida fundamentación y motivación en virtud de que no reúne o se contrapone a los extremos que se prevén en el precepto legal citado y, consecuentemente, actualiza una conducta violatoria a los derechos humanos a la legalidad y a la seguridad jurídica reconocidos en los artículos 14, segundo párrafo, y 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3 y 9 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 7.1 y 7.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, 9.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como al principio de la no devolución que se analizará a continuación.

### **C. PRINCIPIO DE LA NO DEVOLUCIÓN**

**91.** *“Las personas susceptibles de solicitar refugio han sido un grupo que históricamente se ha considerado vulnerable, toda vez que por lo que a nivel internacional se advirtió la necesidad de brindarles protección”,<sup>19</sup> “incluso desde antes de la aparición formal del Sistema Internacional de Derechos Humanos”.<sup>20</sup>*

---

<sup>19</sup> Convención sobre el Estatuto de Refugiados, 28 de octubre de 1933.

<sup>20</sup> Carta de las Naciones Unidas, 26 de junio de 1945 y Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948





**92.** En México el derecho a solicitar refugio se encuentra reconocido en el artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone que *“El reconocimiento de la condición de refugiado y el otorgamiento de asilo político se realizarán de conformidad con los tratados internacionales”*. La Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, regulará sus procedencias y excepciones.

**93.** A nivel internacional, de acuerdo con el artículo 1º, inciso A, numeral 2, de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 de las Naciones Unidas, el término *“refugiado”*, se aplica a toda persona que: *“... debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.”*

**94.** Uno de los principios que está ligado al refugio es el principio de no devolución o *“non refoulement”*, consiste en la obligación de los Estados de garantizar la permanencia de las personas extranjeras que han manifestado su interés de tener acceso al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, obligación que se traduce en otorgar la posibilidad de no ser devuelto, deportado o expulsado, en tanto se encuentra vigente dicho procedimiento.

**95.** Por virtud de este principio, las personas extranjeras, aun sin haber sido reconocidas como refugiadas, permanecen en el territorio de un Estado a pesar de no contar con la documentación idónea para acreditar una regular estancia.

**96.** Este principio protege a las personas para no ser devueltas al territorio de un Estado en el que pudiera verse en riesgo, siendo que la sola manifestación de tener un temor fundado de volver al país en donde su vida, libertad o integridad personal se podrían encontrar en riesgo, es suficiente para que las autoridades estatales

garanticen el principio de no devolución y, por tanto, el acceso al procedimiento administrativo correspondiente, aun y cuando no cuenten con la documentación migratoria idónea para internarse o residir en territorio nacional.

**97.** La CrIDH, se ha pronunciado respecto de la importancia de respetar el derecho al no retorno de las personas susceptibles de solicitar refugio, señalando que *“a partir del artículo 5 de la Convención Americana, leído en conjunto con las obligaciones erga omnes de respetar y hacer respetar las normas de protección de los derechos humanos, se desprende el deber del Estado de no deportar, devolver, expulsar, extraditar o remover de otro modo a una persona que esté sujeta a su jurisdicción a otro Estado, o a un tercer Estado que no sea seguro, cuando exista presunción fundada para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes”*.<sup>21</sup>

**98.** Además, la CrIDH en el caso *“Pacheco Tineo vs Bolivia”*, refirió que *“Los Estados también tienen la obligación de no devolver o expulsar a una persona que solicita asilo donde exista la posibilidad de que sufra algún riesgo de persecución o bien a un Estado desde donde el cual puedan ser retornados al país donde sufren dicho riesgo”*.<sup>22</sup>

**99.** En el presente caso se pudo acreditar que el 8 de enero de 2020, con motivo de la presentación de V1, V2 y V3 en la EM-SXXI, AR2 no dio continuidad al PAM1 y PAM2, y por el contrario dio inicio al PAM3, en el que el 17 de enero de 2020 determinó el traslado de V2 -quien estaba acompañado de V1 y V3- a la EM-Acayucan para que se resolviera su situación jurídica migratoria.

**100.** Cabe mencionar, que si bien en la comparecencia rendida por V2 ante esa autoridad, no manifestó que eran solicitantes de reconocimiento de la condición de

---

<sup>21</sup> Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional. Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21, párr. 226.

<sup>22</sup>Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de noviembre de 2013, párr. 153.

refugiado; sin embargo, AR2 tenía conocimiento que V1, V2 y V3 ostentaban esa condición, toda vez que el 15 de agosto de 2019 determinó su salida de la EM-SXXI por alternativa al alojamiento al contar con esa condición, misma que incluso fue registrada en el SICATEM, mecanismo implementado por el INM en el que se puede verificar información de las personas extranjeras que han permanecido en estaciones migratorias, y de ser el caso, solicitar información a la COMAR, situación que en el caso no aconteció, en detrimento de los derechos de V1, V2 y V3.

**101.** Por su parte, AR3 en su informe manifestó que V1, V2 y V3, llegaron a la EM-Acayucan el 18 de enero de 2020; y que dentro del expediente enviado por AR2 no existe constancia de trámite respecto de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado emitida por la COMAR, por lo que el 1 de febrero de 2020 se dictó resolución de retorno asistido, la cual fue ejecutada al día siguiente.

**102.** En ese sentido de las constancias que obran en el PAM4 se advierte que V2 no fue escuchado en comparecencia por ninguna autoridad en la EM-Acayucan, antes de que se emitiera resolución de retorno asistido que le permitiera conocer si tenía alguna necesidad; además, tampoco se realizó consulta alguna en el SICATEM encaminada a conocer si V1, V2 y V3 tenían algún antecedente ante ese Instituto, ya que únicamente se limitó a notificar al consulado y emitir la resolución de ese procedimiento atendiendo lo establecido por el personal del INM durante la comparecencia realizada por V2 en la EM-SXXI el 8 de enero de 2020, misma que fue realizada en idioma inglés.

**103.** Visto lo anterior, esta Comisión Nacional comparte el criterio de la CrIDH respecto de que son varios los principios que cobijan el derecho de solicitar y recibir refugio, pero es el *principio de no devolución* la piedra angular de la protección internacional de las personas extranjeras solicitantes de asilo, sin importar su estatuto legal o condición migratoria en el país en que se encuentra, al punto de constituirse en una norma consuetudinaria de Derecho Internacional.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> CrIDH. “Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia”. Sentencia de 25 de noviembre de 2013 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párrafos 151 y 152.

**104.** Finalmente, la CNDH observó que previo y durante la resolución de los PAM1, PAM2, PAM3 y PAM4, AR1, AR2, AR3 y AR4 omitieron tener en consideración el interés superior de la niñez de V3, niño de 5 años de edad, como se analizará en el siguiente apartado.

#### **D. PRINCIPIO DEL INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ.**

**105.** 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>24</sup>

**106.** El artículo 4º párrafo noveno 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>25</sup>

**107.** La Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 3.1, reconoce que: *“En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.”*

**108.** 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

---

<sup>24</sup> CNDH. Recomendación 35/2017, p. 217.

<sup>25</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.



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.

**109.** En su Observación General 14, 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.<sup>26</sup>

**110.** En la Opinión Consultiva OC-21/14 se afirma que: *“el principio de interés superior implica, como criterio rector, tanto su consideración primordial en el diseño de las políticas públicas y en la elaboración de normativa concerniente a la infancia, como su aplicación en todos los órdenes relativos a la vida de la niña o del niño. En el contexto de la migración, cualquier política migratoria respetuosa de los derechos humanos, así como toda decisión administrativa o judicial relativa tanto a la entrada, permanencia o expulsión de una niña o de un niño, como a la detención, expulsión o deportación de sus progenitores asociada a su propia situación migratoria, debe evaluar, determinar, considerar y proteger de forma primordial el interés superior de la niña o del niño afectado. En estrecha conexión con lo anterior, destaca la obligación de respetar plenamente el derecho de la niña o del niño a ser oído sobre todos los aspectos relativos a los procedimientos de migración y asilo y que sus opiniones sean debidamente tenidas en cuenta.”*<sup>27</sup>

**111.** 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

---

<sup>26</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.

<sup>27</sup> CrIDH “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional”, 19 de agosto de 2014, párr. 70.



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

**112.** 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”.*

**113.** 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, 79/2019, 50/2020 y 61/2020, en las cuales se ha observado el incumplimiento al principio citado.

**114.** El referido principio fue analizado por esta Comisión Nacional también en el *“Informe sobre la Problemática de Niñas, Niños y Adolescentes centroamericanos en contexto de migración internacional no acompañados en su tránsito por México, y con necesidades de protección internacional”* publicado en 2016, el cual fue enviado a distintas autoridades, entre ellas, el 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>28</sup>

**115.** De lo expuesto se puede concluir que el interés superior de la niñez, como principio, regulado en nuestro sistema jurídico, tanto nacional como internacional, constituye una obligación para que todas las autoridades que deban tomar decisiones respecto a las niñas, niños y adolescentes, y en el caso concreto la niñez en contexto de migración internacional, lo hagan atendiendo, en todo momento, a las necesidades específicas que presenten, desde su edad, sexo, nacionalidad, etcétera, hasta las necesidades de protección que requieran atendiendo a sus manifestaciones.

**116.** Es importante recordar que el derecho de la niñez es prioritario al de los adultos, por lo cual el Estado mexicano, 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.<sup>29</sup>

**117.** 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>30</sup>

**118.** Al tener conocimiento de que entre los acompañantes de la solicitante V1 se encontraba V3, niño de 5 años de edad, AR1, AR2, AR3 y AR4 omitieron pedir la

---

<sup>28</sup> Párrafo 165.

<sup>29</sup> CNDH. Recomendación 35/2017 p.74.

<sup>30</sup> 4.2.5 Evaluación y determinación del interés superior, página 152.



colaboración de la Procuraduría Federal de Protección a Niñas, Niños y Adolescentes, para que a través del grupo multidisciplinario se determinara el interés superior de la niñez de V3, y a partir de ello realizar las acciones respectivas para brindarle asistencia institucional para el caso en particular; de igual manera, dicho interés superior era de suma importancia para la substanciación del PAM4 que se siguió a V2, cuyas constancias constituyeron la base de la resolución que se dictó en dicho procedimiento administrativo migratorio, y a través del cual se determinó el retorno asistido de V1, V2 y V3 a Haití.

**119.** Por tanto, se puede establecer que AR1, AR2, AR3 y AR4 omitieron atender el principio del interés superior de la niñez de V3, toda vez que no se adoptaron las medidas de protección a su favor, ni brindaron la asistencia institucional que requería, con lo que se transgredió los artículos 4° párrafo noveno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño y 1.1, 19 y 22.8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

**120.** Así, AR1, AR2, AR3 y AR4 no solamente actuaron en violación de las garantías del debido proceso y del derecho a buscar y recibir asilo, sino que incumplieron las obligaciones procesales que impone el principio del interés superior de la niñez, al negar la protección sin efectuar una determinación adecuada del riesgo potencial que podría enfrentar V3 al retornar a su país de origen.

#### **E. RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES.**

**121.** La responsabilidad de AR1 y AR2 radica en que durante la sustanciación de los PAM1, PAM2 y PAM3, designaron traductores del idioma inglés al español, siendo que el idioma de dominio de los agraviados era el creole o francés; por otra parte AR2 y AR3 durante la tramitación del PAM3 y PAM4, notificaron al consulado de Haití en México respecto del alojamiento de V1, V2 y V3 en las EM-SXXI y EM-Acayucan y finalmente, el 1 de febrero de 2020 AR3 determinó resolver el retorno asistido de V1, V2 y V3; no obstante que el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, aún se encontraba en trámite, pendiente de resolución. Por lo que





respecta a AR4 es responsable toda vez que al radicar el PAM4 a V2, omitió designar traductor o intérprete; no obstante, que anteriormente la autoridad ya había señalado que la víctima no hablaba ni entendía español.

**122.** Consecuentemente, lo anterior significó que se conculcara el principio de no devolución de V1, V2 y V3 y el interés superior de la niñez de V3, establecido en los artículos 4, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5 fracción I de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político; 2 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; 14.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 19 y 22.8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, 3.1, 12.1, 12.2 y 22.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

**123.** Este Organismo Nacional considera que las omisiones atribuidas a AR1, AR2, AR3 y AR4, constituyen evidencia suficiente para concluir que incumplieron con su deber de actuar con legalidad, honradez, lealtad y eficiencia como servidores públicos, en términos de lo dispuesto por el artículo 7º, fracciones I, V y VII de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, en los que se prevé la obligación que tienen las personas servidoras públicas de cumplir con el servicio encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause su suspensión o deficiencia o implique el incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.

## **F. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO.**

**124.** Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad institucional, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente, y otra vía es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1º, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que prevén la posibilidad de que al acreditarse una violación a los



derechos humanos atribuible a un servidor público del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado, para lo cual el Estado deberá de investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

**125.** De conformidad con los artículos 1, párrafos tercero y cuarto, 2, fracción I, 7, fracciones II, VI, VII y VIII, 8, 26, 27, 64, fracciones I, II y VI, 67, 88, fracción II, 96, 97, fracción I, 106, 110, fracción V, inciso c), 111, 126, fracción VIII, 130, 131 y 152 de la Ley General de Víctimas, existe la obligación de las autoridades de todos los ámbitos de gobierno de reparar a las víctimas de una forma integral a través de las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y de no repetición.

**126.** En ese tenor, a fin de que la autoridad esté en posibilidad de dar cumplimiento a la presente Recomendación y calificar el propio cumplimiento de cada uno de los puntos recomendatorios, será necesario que se comprometa y efectúe sus obligaciones en la materia, establecidas en las citadas leyes. Para ello, a continuación, se puntualiza la forma en que podrán acatarse cada uno de los puntos Recomendatorios.

#### **a) Medidas de Rehabilitación.**

**127.** Estas medidas se establecen para buscar facilitar a las víctimas hacer frente a los efectos sufridos por causa de las violaciones de derechos humanos, de conformidad con los artículos 27 fracción II y 62 de la Ley General de Víctimas, así como del artículo 21 de los Principios y Directrices, instrumento antes referido. La rehabilitación incluye *“la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales”*.

**128.** En el presente caso, el INM realizará las acciones necesarias y humanamente posibles para localizar a V1, V2 y V3; hecho lo anterior, en coordinación con la CEAV



y de conformidad con la Ley General de Víctimas, se deberá inscribir a V1, V2 y V3 en el Registro Nacional de Víctimas, a efecto de que se les proporcione la atención médica y psicológica que requieran, por las acciones u omisiones que dieron origen a la presente recomendación, la cual deberá otorgarse por personal profesional especializado y atendiendo a sus necesidades específicas.

**129.** Esta atención deberá brindarse gratuitamente, de forma inmediata y accesible para las víctimas, con su consentimiento, ofreciendo información previa, clara y suficiente, aplicando en todo momento un enfoque diferencial y especializado. Los tratamientos deben ser provistos por el tiempo que sea necesario e incluir la provisión de medicamentos, en caso de ser requeridos, ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto recomendatorio segundo.

**130.** Asimismo, en cumplimiento al punto recomendatorio segundo, una vez que sean localizados V1, V2 y V3, se deberá efectuar a las víctimas una valoración física y psicológica que sirvan para detectar con oportunidad las secuelas que pudieran actualmente presentar a efecto de brindarles una rehabilitación acorde a los resultados obtenidos.

#### **b) Medidas de Compensación.**

**131.** Las medidas de compensación, dispuestas por los artículos 27, fracción III y 64, de la Ley General de Víctimas, consisten en reparar el daño causado, sea material o inmaterial. El daño inmaterial, como lo determinó la CrIDH, comprende: *“(...) tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a la víctima directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia”*.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Caso Bulacio Vs. Argentina, *Sentencia de 18 de septiembre de 2003 (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Párrafo 90.



**132.** Esta Comisión Nacional considera que se deberá prever una compensación por los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso, así como por cuanto hace al daño inmaterial, en el cual, se tendrá que tomar en consideración los siguientes elementos para indemnizar: 1) tipo de derechos violados, 2) temporalidad, 3) impacto psicológico y emocional, así como en su esfera familiar, social y cultural; y 4) consideraciones especiales, en su caso.

**133.** Para tal efecto, el INM deberá de solicitar a la CEAV la asesoría técnica jurídica para la elaboración del dictamen de reparación del daño integral en favor de V1, V2 y V3, a fin de que esa Institución realice el pago por concepto de las violaciones a derechos humanos de que fueron víctimas por parte del personal de ese Órgano Administrativo Desconcentrado, de conformidad con los artículos 89 y 93 fracción II de la Ley General de Víctimas, ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto primero recomendatorio.

### **c) Medidas de Satisfacción.**

**134.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 27, fracción IV y 72 fracción V de la Ley General de Víctimas, las medidas de satisfacción tienen la finalidad de *“reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas”*, mediante la aplicación de sanciones judiciales o administrativas a las autoridades y servidores públicos responsables de violaciones a derechos humanos. En el presente caso, dichas medidas consistirán en el inicio del procedimiento de responsabilidad en el Órgano Interno de Control en el INM, con motivo de las violaciones a derechos humanos en agravio de V1, V2 y V3, cometidas por personas servidoras públicas de ese Instituto, a fin de que se determine la responsabilidad que corresponda.

**135.** Por lo anterior, para dar cumplimiento al punto recomendatorio tercero, se deberán informar las acciones de colaboración que efectivamente se han realizado, atendiendo los requerimientos de información oportunamente.



**d) Medidas de no repetición.**

**136.** Las medidas de no repetición están previstas en los artículos 27, fracción V y 74 fracción VIII de la Ley General de Víctimas, y consisten en implementar las medidas que sean necesarias para conseguir que los hechos violatorios de derechos humanos no se repitan. Para ello, la educación y capacitación de los servidores públicos respecto de los derechos humanos, resulta ser una medida prioritaria y permanente.

**137.** En el plazo de tres meses contados a partir de la fecha de aceptación de la presente Recomendación, el INM deberá celebrar convenios o concretar acuerdos con organismos internacionales e instituciones públicas o privadas nacionales a fin de garantizar que las personas de nacionalidad haitiana cuenten con intérpretes de español a criollo haitiano y/o francés para que se garanticen los derechos al debido proceso y seguridad jurídica y legalidad durante la sustanciación de los PAM en que se encuentren involucradas personas en contexto de movilidad originarias de Haití; una vez realizado lo anterior, se remitan a este Organismo Nacional las constancias que se generen para acreditar el cumplimiento del punto cuarto recomendatorio.

**138.** Asimismo, una vez aceptada la presente Recomendación, en el plazo de tres meses se deberá impartir al personal encargado de substanciar los PAM en la EM-SXXI y EM-Acayucan del INM, particularmente a AR1, AR2, AR3 y AR4, un curso de carácter obligatorio con el objetivo de capacitarlos en materia de los derechos humanos a la seguridad jurídica y legalidad, y en los principios de no devolución e interés superior de la niñez, poniendo énfasis en los derechos fundamentales de las personas en contexto de migración y solicitantes de refugio; ello con la finalidad de dar cumplimiento al punto quinto recomendatorio.

**139.** Para el cumplimiento de las acciones previstas en los puntos recomendatorios a que se hace alusión en este apartado, tal como lo prevé el artículo 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de ser aceptada la presente



Recomendación la autoridad deberá enviar las pruebas correspondientes a su cumplimiento en los plazos señalados.

**140.** En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se permite formular respetuosamente a usted, señor Comisionado del Instituto Nacional de Migración, las siguientes:

#### **V. RECOMENDACIONES.**

**PRIMERA.** Realizar las acciones necesarias y humanamente posibles para localizar a V1, V2 y V3, hecho lo cual, en coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, y una vez que se emita el dictamen correspondiente, la autoridad recomendada conforme a los hechos y responsabilidad que le son atribuidos procederá a la reparación integral por los daños causados, que incluya la compensación justa y suficiente, en términos de la Ley General de Víctimas, se les inscriba en el Registro Nacional de Víctimas y se envíen a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

**SEGUNDA.** Una vez ubicados V1, V2 y V3, en coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, se les otorgue atención médica y psicológica que requieran, por las acciones u omisiones que dieron origen a la presente recomendación, la cual deberá brindarse por personal profesional especializado y de forma continua, atendiendo a su edad y necesidades específicas, así como proveerles de los medicamentos convenientes a su situación. La atención deberá brindarse gratuitamente, de forma inmediata y accesible, con su consentimiento, hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

**TERCERA.** Colaborar con esta Comisión Nacional en la presentación y seguimiento de la queja administrativa que se formule en el Órgano Interno de Control en el INM en contra de AR1, AR2, AR3 y AR4 por las omisiones precisadas en los hechos y



observaciones de la presente Recomendación; enviando a esta Comisión Nacional las constancias que le sean requeridas.

**CUARTA.** En el plazo de tres meses, una vez aceptada la presente Recomendación, se celebre el convenio o suscriba el acuerdo con organismos internacionales e instituciones públicas o privadas nacionales, a efecto de garantizar de manera adecuada y oportuna la intervención y asistencia de traductores o interpretes para las personas en contexto de migración internacional de origen haitiano que estén sujetas a un procedimiento administrativo migratorio. Hecho lo anterior, se envíen a esta Comisión Nacional las constancias de cumplimiento.

**QUINTA.** Diseñar e impartir en el término de tres meses a partir de la aceptación de la presente Recomendación, un curso en materia de los derechos humanos a la seguridad jurídica y legalidad, y en los principios de no devolución e interés superior de la niñez, en el que deberá de participar el personal encargado de substanciar los procedimientos administrativos migratorios en las estaciones del INM en Tapachula, Chiapas y Acayucan, Veracruz, de manera particular AR1, AR2, AR3 y AR4, el cual deberá ser efectivo para prevenir hechos similares a los del presente caso, el cual podrá ser cursado en forma electrónica y/o en línea, a fin de que puedan ser consultados con facilidad, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

**SEXTA.** 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.

**141.** La presente Recomendación, de acuerdo a 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 personas servidoras públicas en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como





de obtener, en términos 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.

**142.** De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos le solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro del término de quince días hábiles siguientes a su notificación.

**143.** Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, se le solicita que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un plazo de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el término para informar sobre la aceptación de la misma, de lo contrario dará lugar a que se considere como no aceptada.

**144.** Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o personas servidoras públicas, deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa, 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, ante ello este Organismo Nacional podrá solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, que requieran su comparecencia para que expliquen los motivos de su negativa.

**PRESIDENTA**

**MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA**