



**CMDPDH**

Comisión Mexicana de Defensa y  
Promoción de los Derechos Humanos

INFORME SOBRE EL INCUMPLIMIENTO DE MÉXICO A OBLIGACIONES  
DERIVADAS DE LA CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA  
PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES  
MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES

**Elaborado para el Examen del tercer informe periódico de México en virtud del artículo 73 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de la Organización de las Naciones Unidas**

**Ciudad de México, 10 de Agosto de 2017**



La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C. (*en adelante* CMDPDH) es una organización de la sociedad civil con más de 27 años de experiencia, dedicada principalmente a la defensa integral de víctimas en casos relacionados con graves violaciones a los derechos humanos, como lo son tortura, ejecución extrajudicial, desaparición forzada, violencia de género. Así mismo, desde el año 2015 ésta organización ha brindado acompañamiento jurídico y *psicosocial* a personas solicitantes de asilo, particularmente durante el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado.

A través de la labor de acompañamiento a personas solicitantes de asilo, principalmente quienes se encuentran en situación de detención administrativa en las denominadas estaciones migratorias, la CMDPDH ha podido constatar la existencia de prácticas y políticas institucionales que obstaculizan, sino es que niegan, el goce y ejercicio de los derechos humanos de dichas personas en búsqueda de protección internacional.

El presente documento plantea una serie de obstáculos y limitaciones que contravienen los artículos 8 a 23 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, en particular en la actuación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (*en adelante* COMAR).

## **I. Instituto Nacional de Migración.**

### **a. Detención administrativa de solicitantes de asilo**

Para la CMDPDH resulta alarmante la política de detener administrativamente a personas migrantes, en específico a personas solicitantes de asilo. La detención de migrantes es una figura que no está contemplada en la Constitución y al mismo tiempo contraviene las obligaciones de México en materia de derechos humanos.<sup>1</sup> Es importante resaltar que el derecho constitucional e internacional que protege a la persona humana reconoce el derecho de toda persona a solicitar y recibir asilo. Teniendo en cuenta que las personas al ingresar al país y solicitar asilo ejercen un derecho humano y que las personas normalmente huyen de sus lugares de origen intempestivamente sin documentos, las autoridades no pueden considerar esas circunstancias como actos ilegales, ni delitos, ni como excusa o justificación para la detención de las personas.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Artículos 1, 11 primer párrafo, 14 segundo párrafo, 16 primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 7, 8, 19 y 22.7 de la Convención Americana de Derechos Humanos; 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Artículo 31 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados; 3 y 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; Principio 21 (Medidas específicas para los no nacionales, incluidos los migrantes, independientemente de su situación migratoria, los solicitantes de asilo, los refugiados y los apátridas), Directriz 18 (Medidas específicas para los niños) y Directriz 21 (Medidas específicas para los no nacionales, incluidos los migrantes, independientemente de su situación migratoria, los solicitantes de asilo, los refugiados y los apátridas) de los Principios y Directrices Básicos de las Naciones Unidas sobre los Recursos y Procedimientos relacionados con el Derecho de Toda Persona Privada de Libertad a Recurrir ante un Tribunal, elaborados por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria (A/HRC/30/37).

<sup>2</sup> Párrafo 116, Directriz 21 de los Principios y Directrices Básicos de las Naciones Unidas sobre los Recursos y Procedimientos relacionados con el Derecho de Toda Persona Privada de Libertad a Recurrir ante un Tribunal



La detención administrativa de personas migrantes incluidas solicitantes de asilo, tal como esta regulada en México y aplicada por las dependencias bajo su responsabilidad, es contraria a estándares nacionales e internacionales de derechos humanos y de los refugiados. Tanto la jurisprudencia nacional, como internacional son coincidentes en señalar que cualquier limitación al ejercicio de la libertad personal deberá ser realizada como una medida de carácter excepcional.<sup>3</sup> También se ha señalado que la detención de personas en situación migratoria irregular debe ser una medida de último recurso; únicamente aplicable después de un análisis individualizado del caso y solamente cuando se pueda concluir la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida. Además de la realización de un análisis individualizado, la detención de personas migrantes siempre deberá cumplir con estándares de debido proceso.<sup>4</sup>

Sin embargo, en México la detención de personas migrantes y solicitantes de asilo forma parte de una política que consiste en privar de la libertad a migrantes indocumentados de forma automática y sin una valoración individualizada de la legalidad, necesidad, proporcionalidad e idoneidad de la medida. La no excepcionalidad de la detención se constata con el hecho que sólo el 1% de las personas detenidas son beneficiadas con alguna de las alternativas a la detención existentes en la ley.<sup>5</sup> A ello se debe adicionar que, las personas migrantes privadas de libertad en general y los solicitantes de asilo en lo particular, no son informados de las razones de su detención, de su derecho a contar con abogado de su elección o con uno que le proporcionará el Estado si no cuenta con recursos, ni de su derecho a solicitar a un juez que verifique la legalidad de la detención.

Conforme a la normativa migratoria aplicable, los solicitantes de asilo son detenidos en estaciones migratorias por periodos de hasta 45 días, temporalidad que debiera durar el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado. Sin embargo, la detención se puede prolongar indefinidamente en aquellos casos en los que se niega el reconocimiento de la condición de refugiado y el solicitante de asilo decide apelar dicha decisión. Esa mera posibilidad por un lado desincentiva el ejercicio del derecho a solicitar asilo porque implica estar detenido por los menos un periodo de 45 días, así como también el derecho a la protección judicial cuando esté inconforme de la resolución inicial que niega la condición de refugiado ya que la persona al optar por ejercer este derecho podría estar privada de libertad indefinidamente. La CMDPDH ha podido constatar la detención de solicitantes por plazos superiores a 6 meses.

No obstante que en el derecho internacional, en la Ley de Migración y en el Reglamento de la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes se prohíbe tajantemente la detención de NNA, las instituciones bajo su responsabilidad han informado que han alojado en estaciones migratorias 42,897 NNA entre enero de 2016 a enero de 2017<sup>6</sup>.

## **b. Condiciones de detención de solicitantes de asilo**

Los solicitantes de asilo huyen de sus lugares de origen por ser víctimas de persecución, de conflictos armados o de violaciones a derechos humanos, y lo que el Estado mexicano les ofrece al cruzar las

<sup>3</sup> Tesis 1ª. CXCIX/2014 (10ª). Primera Sala. Gaceta del Seminario Judicial de la Federación. Décima Época. Libro 6, Mayo de 2014, Tomo I. Pág. 547. Tesis Aislada (Constitucional). **LIBERTAD PERSONAL. LA AFECTACIÓN A ESE DERECHO HUMANO ÚNICAMENTE PUEDE EFECTURSE BAJO LAS DELIMITACIONES EXCEPCIONALES DEL MARCO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL.**

<sup>4</sup> Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias de la ONU, A/HRC/13/30 15 de enero de 2010; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Vélez Loor v. Panamá, Noviembre 2010, Series C, no. 251, párr. 166; François Crépeau, Consejo de Derechos Humanos, Relator Especial sobre Derechos Humanos de migrantes, A/HRC/20/24, 2 de Abril de 2012, párr. 9.

<sup>5</sup> Diario Oficial de la Federación, Programa especial de Migración 20142018, Disponible en: [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/44579/Plan\\_Espedefecial\\_de\\_Migracion.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/44579/Plan_Espedefecial_de_Migracion.pdf)

<sup>6</sup> Secretaría de Gobernación, Unidad de Política Migratoria, Boletines Estadísticos, (2016). Disponible en: [http://www.politicamigratoria.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Boletines\\_Estadisticos](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos)



fronteras de manera indocumentada es privarlos de la libertad y tratarlos como si hubieran cometido un delito. Les priva de libertad en lugares que no son apropiados para personas inocentes y las condiciones de detención no son adecuadas conforme a la normativa internacional aplicable. La CMDPDH al visitar a nuestros representados en estaciones migratorias ha podido constatar que existen graves deficiencias en servicios de atención médica y psicológica, alimentación y, sobre todo, ha observado serios problemas de hacinamiento.

Las inadecuadas condiciones de detención, el sentimiento de injusticia que produce una privación arbitraria de libertad y el hecho que las posibilidades de rehacer su vida al lado de sus seres queridos se vuelvan inciertas; genera afectaciones psicológicas severas en los solicitantes de asilo, y torna la búsqueda por evitar el encierro la prioridad. La CMDPDH ha podido constatar que con tal de evitar recuperar la libertad las personas solicitantes de asilo se desisten del procedimiento migratorio, aun cuando esto implique ser devueltos a su país de origen y enfrentar los riesgos que ponen en peligro su integridad, libertad o vida.

### **c. Derecho a defender derechos humanos de las organizaciones de la sociedad civil y el derecho a la representación legal de los solicitantes de asilo**

De conformidad con la legislación migratoria, el INM deberá garantizar las labores de la sociedad civil, en particular aquellas relacionadas para garantizar el derecho a contar con un abogado a toda persona que está expuesta a un procedimiento administrativo migratorio que afecta su libertad personal o su derecho humano a solicitar y recibir asilo. Sin embargo, desde la experiencia de la CMDPDH, en múltiples ocasiones el personal de estaciones migratorias ha obstaculizado el desarrollo de nuestras actividades de representación legal, incluso mediante la negación del ingreso a la estación migratoria. El director de una estación migratoria ha llegado al extremo de querer limitar nuestras actividades y ha solicitado que modifiquemos folletos informativos sobre el derecho de toda persona a solicitar y recibir asilo, así como sobre los procedimientos correspondientes a los que tendrían derecho los refugiados. También se nos ha dicho que sólo autorizarán nuestro ingreso para labores de promoción, como dictar talleres. Todos estos incidentes son del conocimiento del INM, así como de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

## **II. Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados**

La COMAR cumple con una de las tareas más importantes para la protección y garantía de los derechos de los solicitantes de asilo, ya que es el órgano facultado para reconocer la condición de refugiado.

Dicho procedimiento de reconocimiento debe realizarse con estricto apego a los estándares nacionales e internacionales de debido proceso, ya que realizar un análisis de elegibilidad erróneo podría poner en riesgo no sólo el mismo derecho a solicitar y recibir asilo, sino los derechos a la integridad, libertad e incluso la vida. Sin embargo, en nuestra labor de representar solicitantes de asilo hemos identificado algunos problemas en la práctica de la COMAR. En el anexo 1, se detallan dichos problemas, así como los estándares que debieran ser aplicados. A continuación presentamos un resumen de los principales aspectos de preocupación:

### **a. Entrevistas de elegibilidad**

La metodología aplicada en las entrevistas de elegibilidad realizadas por el personal de la COMAR, dificulta a las o los solicitantes la exposición de los hechos que fundan su solicitud de forma clara y profunda. A continuación incluimos una serie de prácticas que debieran ser mejoradas por la COMAR, teniendo en cuenta la importancia de la entrevista (relato) en el procedimiento:

- Las entrevistas no son realizadas en circunstancias apropiadas para crear un clima de confianza que ayude a el o la solicitante a presentar los hechos de su caso;

- 
- Las entrevistas se pueden prolongan por periodos excesivos que desgastan física y emocionalmente a las personas solicitantes;
  - En pocas ocasiones se llevan a cabo entrevistas subsecuentes con el fin de dar oportunidad a los solicitantes de explicar o aclarar inconsistencias que hayan sido identificadas por funcionarios de la COMAR.
  - Debido a que la COMAR solo cuenta con oficinas en tres ciudades del país, cuando lo solicitantes se encuentran en lugares sin representación de dicha institución, las entrevistas de elegibilidad son realizadas a través de llamadas telefónicas, mismas que se llevan a cabo en espacios inadecuados dentro de las oficinas de las delegaciones estatales del INM.

***b. Atención a las necesidades diferenciadas de personas en una situación especial de vulnerabilidad***

***i. Perspectiva de género***

La COMAR debe redoblar esfuerzos para que sus funcionarios apliquen en todo momento los estándares internacionales relacionados con la perspectiva de género, ya que la CMDPDH ha podido detectar patrones de discriminación y desigualdad hacia las mujeres solicitantes. Las siguientes observaciones denotan malas prácticas que debieran ser mejoradas:

- Como práctica reiterada hemos detectado que en aquellos casos donde se realizan solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado en grupos familiares se considera que la “cabeza de la familia” es el hombre. El resto de los miembros, principalmente las mujeres, son consideradas únicamente como miembros del grupo familiar y, a pesar de que su relato resulta indispensable para el entendimiento de la situación de riesgo personal o familiar, éstas no son entrevistadas;
- Las circunstancias en las que se desarrollan las entrevistas de elegibilidad no permiten a las solicitantes relatar su historia de persecución de forma correcta, sobre todo en aquellos casos donde las mujeres han sido víctimas de violencia sexual o violencia doméstica. Lo anterior se debe, por ejemplo en la falta de espacios privados para la entrevista, la ausencia de personal psicológico que pueda brindar contención emocional en caso de requerirse, así como que no se genera una de antemano una relación de confianza entre la/él entrevistador y la solicitante para que la mujer pueda expresar eventos que les producen sufrimiento;
- Falta de conocimiento de los funcionarios de la COMAR sobre el fenómeno de la violencia de género, principalmente en su modalidad de violencia en el ámbito familiar y su naturaleza cíclica, lo cual ha denotado una serie de resoluciones prejuiciosas, estigmatizantes y carentes de perspectiva de género.

***ii. Niñas, niños y adolescentes***

La COMAR regularmente percibe a los niños, niñas y adolescentes (*en adelante* NNA) acompañados como parte de una unidad familiar y no como individuos sujetos de derecho y con opiniones propias. Esto provoca que los NNA no sean considerados como solicitantes principales y no se respete su derecho a ser escuchados durante el procedimiento, aún en aquellos casos donde el NNA haya sido la víctima directa de los hechos que motivaron la huida del grupo familiar. Así mismo, en los casos excepcionales donde la COMAR ha realizado entrevistas de elegibilidad a NNA, las entrevistas se han realizado con métodos pocos sensibles a la edad y circunstancia de los NNA.

***iii. Población LGBTI***

---

Desde la experiencia de la CMDPDH, el personal encargado de la realización de entrevistas de elegibilidad en la COMAR requiere una mayor sensibilización en temas relacionados con la diversidad sexual, con el objeto de que estén en condiciones de realizar entrevistas libres de determinaciones discriminatorias y estereotipadas.

### ***c. Atención psicológica.***

Aunque la COMAR ofrece a las personas solicitantes y refugiados servicio de atención psicológica, en la experiencia de la CMDPDH, esta atención resulta deficiente:

- La atención psicológica se limita a una entrevista con la persona solicitante y no se realiza un seguimiento adecuado a sus necesidades. En ocasiones esta entrevista tiene como propósito examinar la veracidad de los hechos proporcionados por el solicitante, en lugar de brindar atención a su salud emocional.
- No existe un acompañamiento psicológico durante las entrevistas de elegibilidad realizadas a las personas solicitantes de asilo. Este tipo de acompañamiento resulta esencialmente relevante para aquellas personas que por los hechos traumáticos vividos podrían necesitar contención emocional a fin de salvaguardar su integridad psíquica durante la narración, e impedir una re-victimización.
- No se da un acompañamiento psicosocial a las niñas, niños o adolescentes durante su procedimiento. En específico, la organización ha podido ser testigo de la realización de entrevistas de elegibilidad a NNA sin la presencia de un profesional en esta materia.

### ***d. Derecho a contar con un traductor***

Si bien la ley obliga a la COMAR a brindar un traductor para la persona solicitante de asilo durante la substanciación del procedimiento, la CMDPDH ha constatado que éste derecho es garantizado únicamente durante la entrevista de elegibilidad. En otros momentos importantes del procedimiento, como la lectura del acta de hechos o la notificación de la resolución, no se brinda traducción, ni tampoco se le hace entrega a la persona solicitante de una copia de dichos documentos en un idioma de su comprensión. Ello sin duda es una grave violación a los derechos del debido proceso que afectan el derecho a la protección judicial, entre otros.

### ***e. Análisis de la solicitud y resolución***

Entre las principales preocupaciones que se observan en el proceso de análisis y emisión de las resoluciones de la COMAR, resaltan:

- La falta de exhaustividad del análisis de los hechos aportados que fundan el temor de la persona solicitante;
- La ausencia de un análisis profundo e individualizado de los hechos que fundan el temor del solicitante. No se realiza una investigación sobre los hechos específicos manifestados por el solicitante durante su entrevista de elegibilidad, sino se limita a un análisis de situación general del país de origen;
- La investigación de información de país de origen realizada por la COMAR es en muchos casos insuficiente, ya que se limita a informes oficiales del gobierno del país de origen, así como la precaria y superficial información aportada por la Secretaría de Relaciones Exteriores. Por ello, no se realiza una verdadera investigación de contexto que contenga elementos suficientes que permitan contrastar y corroborar la situación real del país de origen de los solicitante, como la que puede desprenderse de informes y resoluciones

---

de la Organización de las Naciones Unidas, Organización de Estados Americanos, organizaciones internacionales de derechos humanos, sociedad civil y prensa.

- La falta de un análisis exhaustivo sobre el alcance de la protección efectiva del Estado del país de origen. En la mayoría de los casos la COMAR se limita a afirmar que la existencia de un marco legal de protección es suficiente para aseverar que existe protección estatal, pero sin un análisis de las deficiencias institucionales y la situación de impunidad que pueda estar viviendo el país de origen.
- La negativa a reconocer como violencia generalizada la situación de vida en los países del Triángulo Norte de Centroamérica, además de la falta de fundamentación y motivación de dicha negativa.
- El análisis sobre la necesidad de protección complementaria de la persona solicitante es sumamente deficiente. Las resoluciones se limitan a indicar que “no existe elementos suficientes para considerar que es necesario otorgar al solicitante dicha protección”, sin la realización de un estudio detallado sobre los hechos y circunstancias particulares sobre el caso. **f. Recurso de apelación**

La CMDPDH ha podido constatar que la COMAR ha establecido como práctica el no reconocer la calidad de solicitantes de asilo a aquellas personas que habiendo culminado su procedimiento administrativo, se encuentran en etapa de impugnación ante organismos jurisdiccionales – Juicio nulidad o de amparo. La COMAR se ha negado a otorgar constancias de solicitante a las personas solicitantes que las requieren para continuar con su procedimiento de visa por razones humanitarias.

### **III. Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes**

El 4 de diciembre de 2014 se publicó la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, por medio del cual se establecieron nuevas atribuciones al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (*en adelante* DIF) y al Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes dependiente de la Secretaría de Gobernación. Ambas instituciones a cargo de la protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes tienen un papel fundamental en el cuidado de niñez migrante, incluyendo a la que se encuentra dentro de un proceso de solicitud de la condición de refugiado.

#### **a. Emisión de medidas precautorias automáticas**

La Ley establece que es obligación de la Procuraduría Federal de Protección de niñas, niños y adolescentes emitir medidas de protección a favor de todas las niñas y niños no acompañados migrantes que son presentados ante una autoridad migratoria. Dentro de las medidas de protección que se debe determinar las medidas de alojamiento adecuadas que aseguren el interés superior de la niñez. Ello implica que no es una posibilidad privar de libertad a NNA en estaciones migratorias.

Sin embargo, por casos que hemos acompañado, hemos podido documentar que las medidas de protección no son emitidas de forma automática, sino a petición de parte. Como resultado de lo anterior, las niñas y niños no acompañados tienen que permanecer detenidos en estaciones migratorias en tanto se resuelve su procedimiento.

#### **b. Espacios adecuados de alojamiento de niñas, niños y adolescentes no acompañados**

Desde la experiencia de la CMDPDH hemos podido detectar que el sistema de protección de la niñez no cuenta con espacios adecuados para el alojamiento niñas y niños que salen de la estación migratoria. Debido a lo anterior, normalmente son remitidos a albergues gestionados por la sociedad civil. Si bien estos albergues cumplen con la tarea de cuidado, es nuestro deber recordarle que es obligación del Estado contar con espacios adecuados para el alojamiento de niñas, niños y sus



---

familias. Particularmente creemos que el Gobierno de la República debiera contar con albergues suficientes de esa naturaleza para atender las necesidades de las niñas, niños y adolescentes no acompañados.

#### **IV. Recomendaciones**

**Primero.-** El Instituto Nacional de Migración debe cesar de inmediato la inconstitucional e inconveniente política de detener administrativamente a personas migrantes, incluidos solicitantes de asilo.

**Segundo.-** Corregir las prácticas indebidas o deficientes técnicas y metodológicas de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados que perjudican una determinación objetiva sobre la condición de refugiado o protección complementaria.

**Tercero.-** La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados debe garantizar que el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado se sustente con base en los más altos estándares de debido proceso. Dichos derechos deberán observarse en todas las etapas del procedimiento desde la presentación de la solicitud, la entrevista inicial y las subsecuentes, durante la valoración de la información, así como al momento de la determinación por los funcionarios competentes.

**Cuarto.-** La Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados y el Instituto Nacional de Migración deben garantizar el derecho de toda persona a contar con representación legal durante todo el procedimiento de reconocimiento de condición de refugiado. Para ello, resulta indispensable que se garantice el derecho a defender derechos humanos de toda organización de la sociedad civil que solicite ingresar a las denominadas estaciones migratorias o cualquier otro lugar de detención de personas migrantes para ofrecer servicios de asesoría y representación legal.

**Sexto.-** Hasta en tanto no cese la política de privar de libertad a personas migrantes, las solicitantes de la condición de refugiado deben ser tratadas bajo condiciones de vida digna durante el periodo en el que se encuentren detenidas y, se les deben garantizar sus derechos a la alimentación, educación, salud, conforme a las *Reglas mínimas para el tratamiento de reclusos* “Reglas Mandela”.

**Séptimo.-** Fortalecer el sistema de albergues de niñas, niños y adolescentes que actualmente operan en todo el país, de modo tal que se garantice condiciones de vida digna para aquellos. Igualmente importante resulta que dichos albergues operen con una especialización en la atención y necesidades de los diferentes grupos de población migrante; mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad, víctimas de tortura, víctimas de violencia sexual.