

Informe.
**El principio de no
devolución (*non
refoulement*)
en México**

2023

imumi
Instituto para las Mujeres en la Migración A.C.

asylumaccess
MÉXICO

CJR ALAÍDE FOPPA
clínica jurídica para refugiados

CLÍNICA
DE LITIGIO
ESTRATÉGICO
UASLP



CMDPDH
Comisión Mexicana de Defensa y
Promoción de los Derechos Humanos

**Apoyo a migrantes
VENEZOLANOS A.C.**
Nuestros servicios son gratuitos

JRS
SERVICIO JESUITA A REFUGIADOS
MÉXICO

Mayo, 2024

Informe. El principio de no devolución en México 2023

© 2024, Asylum Access México (AAMX) A.C., Apoyo a Migrantes Venezolanos, A.C., Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH), Clínica Jurídica para Personas Refugiadas “Alaide Foppa” (CJR), Clínica de Litigio Estratégico de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Instituto para las Mujeres en la Migración, AC (IMUMI), Programa Casa Refugiados, Sin Fronteras, IAP y Servicio Jesuita a Refugiados México. Todos los derechos reservados.

ELABORACIÓN

José Alberto Argüelles Aviles, Asylum Access México (AAMX) A.C.

Rosa July Rodríguez Rivero, Apoyo a Migrantes Venezolanos, A.C. (AMV)

Lizbeth del Carmen Guerrero Ramirez, Apoyo a Migrantes Venezolanos, A.C. (AMV)

Yoceline Gutiérrez Montoya, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C. (CMDPDH)

Luis Xavier Álvarez Carranca, Clínica Jurídica para Personas Refugiadas “Alaide Foppa” (CJR)

Luis Miguel Hernandez Andrade, Clínica Jurídica para Personas Refugiadas “Alaide Foppa” (CJR)

Guillermo Luevano, Clínica de Litigio Estratégico, Universidad Autónoma de San Luis Potosí

Leslie Castro, Clínica de Litigio Estratégico, Universidad Autónoma de San Luis Potosí

Eric Peña, Clínica de Litigio Estratégico, Universidad Autónoma de San Luis Potosí

Lizeth Margarita García Ríos, Instituto para las Mujeres en la Migración, AC (IMUMI)

Luisa Alvarez Icaza Pastor, Instituto para las Mujeres en la Migración, AC (IMUMI)

Itzel Tomasini André, Programa Casa Refugiados (PCR) A.C.

Belinda Edith Haro Alamilla, Programa Casa Refugiados (PCR) A.C.

Wendy Yael Castro Martínez, Sin Fronteras, IAP

Arianda Cano Cuevas, Sin Fronteras, IAP

Karen Vanessa Pérez Martínez, Servicio Jesuita a Refugiados México (JRS MX)

Rene Adalid Oliva, Servicio Jesuita a Refugiados México (JRS MX)

CORRECCIÓN DE ESTILO

Amira Candelaria Webster

REVISIÓN

Miriam González Sánchez

DISEÑO

Isaac Ávila Ramón Arceo

GRUPO DE TRABAJO DE NO DEVOLUCIÓN

Asylum Access México (AAMX) A.C. es una organización sin fines de lucro que ofrece servicios legales e integración a personas refugiadas en seis ubicaciones distribuidas en la Frontera Norte y Sur de México, facilitando su empoderamiento legal y proporcionando las herramientas para reconstruir sus vidas, ejercer sus derechos y contribuir positivamente a sus comunidades.

Apoyo a Migrantes Venezolanos, A.C. brinda servicios de orientación y asistencia en carácter legal, humanitario e integración dirigida a personas residentes y en contexto de movilidad, a través de asesorías, capacitaciones, para el logro de su estabilidad migratoria, familiar, salud y protección a DDHH.

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH) es una organización civil, que acompaña de manera integral a víctimas de violaciones a derechos humanos. El área de Solicitantes de Asilo es responsable del acompañamiento a solicitantes de la condición de refugiado en el procedimiento ante la COMAR y la defensa de sus derechos, así como trabaja en la identificación y litigio estratégico de problemas estructurales que generan la violación sistemática de derechos humanos de población migrante y con necesidad de protección internacional.

Clínica Jurídica para Personas Refugiadas “Alaide Foppa” (CJR) es un espacio de enseñanza teórico-práctica del derecho que forma parte de la Universidad Iberoamericana. La Clínica proporciona servicios legales gratuitos a personas con necesidades de protección internacional y realiza labores de incidencia y litigio estratégico en materia de acceso a la justicia y movilidad humana.

Clínica de Litigio Estratégico de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí es un espacio teórico-práctico para los estudiantes de la UASLP, trabajando en temas legales desde el 2020 y facilitando la cátedra Sergio Vieira de Mello desde el año 2024.

Instituto para las Mujeres en la Migración, AC (IMUMI) es una organización de la sociedad civil que promueve los derechos de las mujeres en la migración y sus familias dentro del contexto mexicano, ya sea que vivan en comunidades de origen, estén en tránsito o residan en México o Estados Unidos. Las mujeres en la migración deben tener el derecho a desarrollar sus vidas en lo laboral, emocional y social en los lugares que favorezcan el bienestar y la seguridad para ellas y sus familias.

Programa Casa Refugiados promueve los derechos de las Personas en movilidad forzada, con énfasis en el apoyo a su integración, en entornos respetuosos, solidarios y de paz.

Sin Fronteras, IAP es una organización de la sociedad civil mexicana que contribuye a la promoción, protección y defensa de los Derechos Humanos de personas en movilidad humana a través de atención directa e incidencia pública.

Servicio Jesuita a Refugiados México, es una obra de la compañía de Jesús, que busca acompañar, proteger, integrar, defender y servir a las personas en movilidad forzada, desde una perspectiva humanista, comunitaria, fraterna y participativa, para incidir en la transformación de su realidad y favorecer procesos de reconciliación con nuestra historia desde la cultura del encuentro.

La realización de este documento fue posible gracias al apoyo de la Fundación Fondo de Mujeres del Sur, en el marco del programa Liderando desde el Sur.

Índice

Glosario	06
I. Marco legal para abordar la estrategia de atención	07
1. Legislación e instrumentos internacionales aplicables	07
2. Legislación nacional aplicable	07
3. Instrumentos creados por organismos para garantizar el cumplimiento de este principio	07
II. Definiciones principales	08
III. Objetivo del informe 2023	10
IV. Marco legal en relación con el principio de no devolución	10
1. Sobre el principio de no devolución	10
2. Sobre estándares de protección de niñez y adolescencia en contextos de movilidad y el principio de no devolución	11
3. Estándares internacionales sobre niñez	13
V. Evaluación de la situación de presuntas violaciones al principio de no devolución	14
1. Contexto general	14
1.1 Cifras	14
2. Principio de no devolución para niñez y adolescencia en contextos de movilidad humana	15
VI. Evaluación de la situación de presuntas violaciones al principio de no devolución	17
1. Evaluación general	17
2. 2022	17
3. 2023	17
a. Procedimientos migratorios sumarios	18
b. Carencia de garantía de acceso al procedimiento dentro de estaciones migratorias	18
c. Imposibilidad de las personas extranjeras para circular libremente con cualquier documento migratorio por México	19
4. Situación en las regiones de México	20
4.1. Norte del país	20
4.2. Centro del país	20
4.3. Sur del país	21
VII. Metodología	22
1. Mapeo de perfiles por documento obtenido	22
2. Mapeo de perfiles por situación	22
3. Vías y medios de detección de casos	22
4. Información documentada	23
VIII. Cifras	24
1. 2022	24
2. 2023	25

IX. Casos concretos	26
X. Tendencias encontradas 2023	30
1. Sistema de citas que viola el derecho de solicitar asilo	30
2. Negativa de entrega de documentación migratoria a solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado	30
3. Violación al principio de unidad familiar	30
4. Ausencia de colaboración interinstitucional	31
5. Violación a la garantía del principio de no devolución (COMAR como autoridad garante)	31
6. Falta de acceso a la información y al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado	32
7. Incomunicación en estaciones migratorias	32
XI. Obstáculos señalados en 2022 que continúan vigentes	33
XII. Obstáculos encontrados en 2023	34
1. Falta de entrega de documentación por parte de la COMAR al momento de iniciar su procedimiento de asilo en México	34
2. Falta de análisis adecuado, por parte de la COMAR, de las solicitudes de reanudación de procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, como consecuencia de una devolución consumada	34
3. Falta de mecanismos efectivos para prevenir, sancionar y reparar la violación al principio de no devolución	35
4. Violaciones al debido proceso y al plazo razonable para expedir una resolución	36
XIII. Preocupaciones encontradas en 2023	37
1. Principio de no devolución	37
2. Acceso al procedimiento del reconocimiento de la condición de refugiado	37
3. Nula difusión de los documentos de identidad emitidos por la Secretaría de Gobernación	38
4. Acceso a la regularización migratoria	38
5. Alertas migratorias	39
6. Análisis inadecuado e incompleto por parte de la CNDH de las quejas presentadas	39
7. Intervención de las Oficinas Consulares en el procedimiento de reingreso	40
XIV. Experiencia en la incidencia y búsqueda de soluciones con autoridades involucradas	41
XV. Conclusiones	42
XVI. Recomendaciones	43

Glosario

Autoridades y organismos (nacionales e internacionales)

Instituto Nacional de Migración (INM).

Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

Comité de Derechos Humanos (CDH).

Órgano Interno de Control (OIC).

Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA).

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF).

Procedimiento Administrativo Migratorio (PAM).

Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PPNNA).

Centros de Asistencia Social (CAS).

I. Marco legal para abordar la estrategia de atención

1. Legislación e instrumentos internacionales aplicables

- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (CVDT)
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951
- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 (PSER)
- Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 (DCR)
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)
- Convención contra la Tortura (CAT)
- Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCYP)
- Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

2. Legislación nacional aplicable

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)
- Ley de Migración (LM)
- Reglamento de la Ley de migración (RLM)
- Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (LSRPCAP)
- Reglamento de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria (RLSRYP)
- Ley de Amparo (LA)
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (LFRPE)
- Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (LCNDH)
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP)
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA)
- Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (LGPISTOTPCID)
- Código Civil Federal (CCF)

- Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA)
- Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (RLGDNNA)
- Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración.

3. Instrumentos creados por organismos para garantizar el cumplimiento de este principio

1. Manual y Directrices sobre Procedimientos y Criterios para determinar la Condición de Refugiado.
2. Directrices del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) sobre situación en países de origen.
3. Guía Operativa para la Aplicación del Interés Superior de la Niñez y la Adolescencia en contextos de movilidad humana.

II. Definiciones principales

Principio de no devolución. Es el principio fundamental que se desprende de la Convención de 1951, el cual afirma que una persona refugiada no debe ser expulsada o devuelta a un país donde enfrenta a graves amenazas a su vida o su libertad.

Solicitud de reconocimiento de la condición de persona refugiada vigente. Es el procedimiento que lleva a cabo una persona para obtener el reconocimiento de la condición de refugiado en trámite, y que no ha sido resuelto o determinado como abandonado por la autoridad competente.

Devolución consumada. Se trata de los casos en que personas con citatorio para presentar la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, personas solicitantes de asilo¹ o personas reconocidas como refugiadas y beneficiarias de protección complementaria fueron devueltas a un tercer país o a su país de origen, sin causa legal justificada.

Inminente devolución. Se refiere a personas con citatorio para presentar la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, personas solicitantes de asilo o reconocidas como refugiadas y beneficiarias de protección complementaria, que son detenidas y sometidas a un proceso migratorio que culminará en expulsión, retorno asistido o deportación, o cualquier otra denominación que se utilice, que no debería permitirse.

Puesta en riesgo de devolución. Es el caso de las personas con citatorio para presentar la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado, personas solicitantes de asilo o reconocidas como refugiadas y beneficiarias de protección complementaria, que son detenidas en estación migratoria o estancia provisional, que reciben un oficio de salida del país, aun cuando permanezcan en territorio mexicano.

Persona reconocida como refugiada. Persona extranjera que se encuentra en territorio mexicano bajo alguno de los supuestos establecidos en el artículo 13 de la LSRPCAP, con independencia de su reconocimiento formal.

Solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado (solicitante de asilo). Persona que pide a las autoridades del país a donde llega ser reconocida como refugiada, y se encuentra en espera de una respuesta definitiva mientras su caso es evaluado. También será solicitante de asilo la persona que haya manifestado ante las autoridades migratorias, de asilo o de seguridad, presentar riesgo en su país de origen con independencia de que se haya iniciado un procedimiento formal de reconocimiento de la condición de refugiado.²

Constancia de reconocimiento de la condición de refugiado o beneficiario de protección complementaria. Documento emitido por la COMAR que acredita que una persona ha sido reconocida formalmente como refugiada o beneficiaria de protección complementaria.

Constancia de trámite de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado. Documento emitido por la COMAR que acredita que una persona ha sido admitida en el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado.

Prerregistro. Sistema electrónico mediante el cual, a través del llenado de un cuestionario, se obtiene un documento que permite indicar que la persona tiene intenciones de iniciar procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado.

Citatorio para presentar la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado. Documento o notificación electrónica emitida por la COMAR en el que se

1 Con solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado vigente.

2 A efectos del presente informe, se incluye en esta definición a cualquier persona que cuente con un medio probatorio de que ha expresado sus necesidades de protección ante la COMAR, incluidas personas con citatorio para iniciar procedimiento de reconocimiento o prerregistro.

asigna una fecha al extranjero para acudir a iniciar el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado.

Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias. Documento emitido por el INM que acredita una condición migratoria regular a las personas extranjeras durante un año. Bajo esta condición de estancia se encuentran las personas solicitantes de la condición de refugiado.

Residencia Permanente. Documento emitido por el INM que acredita una condición migratoria regular a las personas extranjeras. Tiene vigencia indefinida para mayores de edad, y vigencia temporal para menores de 18 años. Bajo esta condición de estancia se encuentran las personas reconocidas como refugiadas y beneficiarias de protección complementaria, así como personas apátridas y con otras necesidades de protección.

Interés Superior de la Niñez. Principio reconocido dentro de la Convención de los Derechos de la Niñez mediante el cual se establece que todas las medidas concernientes que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos atenderán como una consideración primordial el Interés Superior de la Niñez y en todo momento su objetivo deberá ser el garantizar de manera plena y efectiva todos los derechos y el desarrollo integral de la niñez y la adolescencia.

III. Objetivo del informe 2023

Este informe ha sido redactado en el marco del Grupo de Trabajo de No Devolución, integrado por las organizaciones que redactamos y presentamos el informe “Principio de no devolución (*non-refoulement*) 2022” (Informe 2022). El informe tiene como objetivo dejar constancia de problemáticas, tendencias, casos y recomendaciones encaminadas a impulsar acciones tendientes a eliminar la práctica de devoluciones de personas que han expresado de manera formal necesidades de protección internacional ante el Estado mexicano. Además, se reconoce la necesi-

dad de dar seguimiento a las acciones que originaron el Informe 2022 y que derivaron de su publicación.

Para el presente informe adicionamos consideraciones respecto al marco legal para la identificación y atención a casos de devolución, en particular, en los que se ven involucradas niñas, niños y adolescentes. Con este documento, se busca facilitar recomendaciones sobre las rutas de acción en casos de devolución consumada, inminente devolución y riesgo de devolución, a la luz de los nuevos contextos prevalecientes en México y la región.

IV. Marco legal en relación con el principio de no devolución

1. Sobre el principio de no devolución

El principio de no devolución (*non-refoulement*) es considerado la piedra angular de todo el sistema de protección de las personas refugiadas.³ Su formulación esencial prohíbe trasladar a una persona refugiada a un territorio en el que su vida, libertad o integridad esté en peligro. También prohíbe la puesta a disposición de la persona en un tercer país sin que se adopten medidas o garantías para evitar que este, a su vez, remita a la persona al territorio donde corre peligro. Asimismo, prohíbe a los Estados exponer a condiciones inhumanas o degradantes de vida a las personas solicitantes de asilo o reconocidas como refugiadas, de manera que estas se vean forzadas a abandonar el país de acogida o a renunciar, explícita o implícitamente, a la

protección internacional.⁴ Este principio ha sido reiterado en diversos instrumentos internacionales y regionales, e

3 ACNUR, Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, párr. 5.

4 Penelope Mathew, “Chapter 13: Constructive refoulement”, en Satvinder Singh Juss (coord.), *Research Handbook on International Refugee Law*, Edward Elgar Publishing, Northampton, Massachusetts, 2019, pp. 207-223. Véase también Vasja Badalic, “Rejected Syrians: Violations of the Principle of ‘Non-Refoulement’ in Turkey, Jordan and Lebanon”, *Dve domovini / Two Homelands*, febrero de 2019, p. 95, https://www.researchgate.net/publication/330862203_Rejected_Syrians_Violations_of_the_Principle_of_Non-Refoulement_in_Turkey_Jordan_and_Lebanon y Walter Kälin, Martina Caroni y Lukas Heim, “Article 33(1)”, en Andreas Zimmermann (ed.), *The 1951 Convention on the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 2011, p. 111.

incluso ha adquirido el carácter de norma consuetudinaria de derecho internacional.⁵

En la legislación mexicana, este principio es reconocido en los artículos 5 y 6 de la LSRPCAP; en el artículo 22 de su Reglamento; en el artículo 121 de la Ley de Migración; y en el artículo 15 de la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

El desarrollo exhaustivo del marco legal y los estándares de derechos humanos relativos al principio de no devolución aplicables puede encontrarse en el Informe 2022.⁶ Adicionalmente, para el informe correspondiente al año 2023 se añadieron consideraciones específicas sobre niñez y adolescencia.

2. Sobre estándares de protección de niñez y adolescencia en contextos de movilidad y el principio de no devolución

Como Estado Parte de la Convención sobre los Derechos de la Niñez, México tiene obligaciones internacionales que cumplir respecto a esta población.⁷ Un *niño*, según el artículo 1 de la CDN, es “todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea

aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”. En el marco del derecho internacional las personas refugiadas, el término *niño* se refiere a todas las niñas y los niños que se encuentran bajo la competencia del derecho internacional de las personas refugiadas, incluida la niñez solicitante de asilo, reconocida como refugiada, desplazada interna, retornada asistida y protegida por el ACNUR, así como la niñez apátrida.⁸

La CDN es el principal instrumento jurídico internacional de protección de niñas y niños; incorpora cuatro principios generales:

- El Interés Superior de la Niñez será una consideración primordial que atenderá en todas las medidas concernientes a las niñas y los niños (Artículo 3).
- No habrá discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, posición económica, impedimentos físicos, nacimiento o cualquier otra condición (Artículo 2).
- Los Estados Parte reconocen que toda niña y niño tiene el derecho intrínseco a la vida y garantizarán en la máxima medida posible su supervivencia y desarrollo (Artículo 6).
- Debe garantizarse a las niñas y los niños el derecho de opinar libremente en todo lo que les afecta, teniendo en cuenta sus opiniones, según su edad y madurez (Artículo 12).⁹

El empleo de la expresión “Interés Superior” describe ampliamente el bienestar de la niña y el niño, que depende de múltiples circunstancias personales, tales como la edad, el grado de madurez, la presencia o ausencia de los padres, su entorno y sus experiencias. Este concepto debe interpretarse y aplicarse de acuerdo con las normas de la

5 Cfr. ACNUR, Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, párrs. 14 y ss. Véase también Corte IDH, la Denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos y sus efectos sobre las obligaciones estatales en materia de derechos humanos (Interpretación y alcance de los artículos 1, 2, 27, 29, 30, 31, 32, 33 a 65 y 78 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 3.1), 17, 45, 53, 106 y 143 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos). Opinión Consultiva oc-26/20 de 9 de noviembre de 2020. Serie A No. 26, párr. 106.

6 Para mayor información, véase el siguiente enlace/or: <https://asylumaccess.org/wp-content/uploads/2023/10/El-Principio-de-No-devolucion.pdf>

7 México ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño el 21 de septiembre de 1990. Disponible en: https://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/UPM/MJ/II_20.pdf

8 Convención de los Derechos del Niño. Disponible en: <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

9 ACNUR, Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del niño. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/complementarias/ACNUR/DirectricesACNUR-paraladeterminaciondelinteressuperiordelniño.pdf>.

CDN y otras normas legales internacionales, así como a tenor de las directrices del Comité de los Derechos de la Niñez en su Observación General núm. 6 del 2005, sobre el trato de las niñas y los niños no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen.

La CDN no proporciona una definición precisa del Interés Superior de la Niñez, ni esboza explícitamente sus elementos comunes, pero establece que: 1) el Interés Superior debe ser el factor determinante para acciones específicas; y 2) el Interés Superior debe ser la consideración primordial (aunque no la única) para todas las demás acciones que afecten a la niña o al niño.¹⁰

A nivel nacional, la LGDNNA reconoce el principio del Interés Superior de la Niñez, e incluye la atención de personas solicitantes de asilo o reconocidas como refugiadas.

Con la creación de esta ley, paralelamente se erigió el SIPINNA, a nivel nacional, estatal y municipal, como instancia responsable de establecer instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Además, se regularon los CAS y se crearon las PPNNA, a nivel nacional, estatal y municipal, como instancias encargadas de la protección especial y de la restitución de los derechos de la niñez y la adolescencia cuando estos han sido vulnerados.¹¹

En 2019, el SIPINNA nacional aprobó la creación de la Comisión de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Solicitantes de la Condición de Refugiado (Comisión de Protección). Además, para asegurar un sistema de protección especial general para la niñez, aprobó el documento de la Ruta de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en situación de Migración (Ruta de Protección Integral).

Las PPNNA tienen un papel fundamental en la protección de la niñez en México debido a que la Ruta de Protección Integral en su etapa dos establece que son las responsables de ordenar la aplicación de medidas de protección urgentes y designar a quien representará en cualquier pro-

cedimiento a niña, niño o adolescente que sea detectado en situación de migración y en riesgo inminente contra su vida, libertad e integridad. Asimismo, las PPNNA deben hacer un diagnóstico para determinar derechos restringidos o vulnerados; elaborar el Plan de Restitución de Derechos, dictando medidas de especial protección dirigidas a instituciones específicas; y acodar y coordinar el cumplimiento del Plan de Restitución de Derechos.¹²

Por esta razón, las PPNNA tienen la responsabilidad de no devolver a niñas, niños o adolescentes acompañados, no acompañados o separados, ni colocarlos en riesgo de devolución, en tanto son las instituciones que deben identificar los casos que presentan riesgo e implementar medidas de protección para garantizar, a través de sus equipos multidisciplinarios, que no se ejecute una devolución. Este escenario sólo será posible si se identifican indicios de protección internacional y se realiza la canalización adecuada a la COMAR.

Finalmente, el 11 de enero de 2021 entró en vigor el decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político. Esta reforma permitió cerrar la laguna legal que daba lugar a la detención y el retorno inmediato de la niñez y adolescencia en situación de movilidad por parte del INM, a menudo en contra de su Interés Superior.

Sin embargo, si bien las reformas fueron un gran avance, su implementación sigue representando un desafío. Uno de los principales retos para el cumplimiento de la LGDNNA es el manejo y conocimiento de herramientas prácticas para la restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes en movilidad por parte de todos los operadores de los mecanismos de protección especial. Desde el SNDIF y las PPNNA, federal, estatal y municipal, se podrán expedir protocolos y lineamientos para las poblaciones específicas de las diversas infancias que les corresponde atender.

10 *Ibid.*, nota 8.

11 Véase el artículo 123 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

12 SIPINNA, *Ruta de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Migración*, ACUERDO SIPINNA/02/VE/2022, abril 2019, p. 22, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/775149/Ruta_Proteccion_Integral_de_Derechos_NNA_situacion_migracion.pdf.

3. Estándares internacionales sobre niñez

A nivel internacional, la CDN y las Observaciones Generales del Comité de los Derechos de la Niñez recogen principios rectores para proteger a la niñez y para la adecuada interpretación y aplicación de los derechos de la infancia. Entre ellos, destaca el Interés Superior de la Niñez, el cual se interrelaciona con el derecho internacional de las personas refugiadas para la protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes en contexto de movilidad.

En este sentido, el CDN ha insistido en la prohibición de ejecutar retornos que pudieran configurar un peligro para los derechos de la niñez. Por ello, destacó la importancia de efectuar previamente una evaluación seria sobre el riesgo que podría suponer una medida de repatriación.

Este Comité ha señalado que la evaluación del riesgo no se limita a la privación de la libertad o a la vulnerabilidad de derechos como la integridad física o la vida, sino que debe considerar la edad, el género y otras situaciones específicas con consecuencias graves para las niñas, niños y adolescentes. A partir de estas consideraciones, un retorno al país de origen sólo puede contemplarse si es congruente con el Interés Superior de la Niñez. Para determinarlo, debe tenerse en cuenta la seguridad personal y pública, así como otras condiciones (especialmente socioeconómicas) a las que se enfrentará la niña o el niño a su regreso.¹³

Aunado a lo anterior, el Comité estableció que “en cumplimiento de las obligaciones resultantes de la Convención, los Estados no trasladarán al menor a un país en el que haya motivos racionales para pensar que existe un peligro real de daño irreparable para el menor”.¹⁴

Asimismo, determinó que el Interés Superior de la Niñez es un derecho sustantivo, un principio jurídico y una norma de procedimiento,¹⁵ y que antes de tomar una decisión sobre la situación de la niña, niño o adolescente, deben considerarse ciertos elementos:

- La **opinión** de la niña, niño o adolescente: su corta edad no le priva de este derecho. Las autoridades responsables deberán hacer los ajustes correspondientes para garantizar que su opinión se considere debidamente.
- La **identidad** de la niña, niño o adolescente. Entendiéndose por identidad el género, la orientación sexual, nacionalidad, religión, creencias, idioma, identidad cultural y personalidad.
- La **preservación del entorno familiar** y el mantenimiento de las relaciones, teniendo en cuenta que la vida en familia es un derecho, por lo que la separación debe ser el último recurso y debe estar debidamente fundamentada y justificada.
- El **cuidado**, la protección y la seguridad de la niña, niño o adolescente.
- La **situación de vulnerabilidad**, como podría ser una discapacidad; la pertenencia a un grupo minoritario; necesidad de protección internacional; que sea víctima de malos tratos; que viva en la calle, entre otros.

Lo antes expuesto es una breve recopilación de los estándares y obligaciones nacionales e internacionales a los cuales está sujeto el actuar de la autoridad mexicana con respecto a casos que impliquen la posible devolución de niñas, niños o adolescentes. Para la debida protección de este grupo poblacional es indispensable el correcto funcionamiento de las PPNA y la aplicación de los principios y derechos por el derecho internacional de las personas refugiadas en interrelación con el Interés Superior de la Niñez.

13 Comité de los Derechos del Niño, Observación General número 6. Supra nota 19, párrs. 27 y 84. Disponible en: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRI-caqhKb7yhsiQql8gX5Zxh0cQqsrzx6ZfXmRo9mdg35%2Bm8BvAj-gxj0%2Bzulgmg7oxg0mWwJji9e6ucQjp53i8EIGHV3nZm37kLsf-V57Ey%2Bor%2FcaqieMrlc>

14 *Ibid.*

15 Observación General número 14. Disponible en: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRI-caqhKb7yhsqllkirkozLk2M58RF%2F5F0vEAXPU5AtswvlidPBvWUd-nuafOpMLs7k9kqxushG9kwdFkGfcnexUdF%2B3XoayqhgL7cF-jkPy%2FakiixG%2Bnuc%2Bg3y>

V. Evaluación de la situación de presuntas violaciones al principio de no devolución

1. Contexto general

El INM es la institución responsable (como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación) de instrumentar la política migratoria bajo los principios de respeto y seguridad de las personas en movilidad, nacionales y extranjeras, independencia de su situación migratoria durante su ingreso al país. Asimismo, tiene la obligación de informar a toda persona a la que aborde o detenga, de su derecho a solicitar asilo en México, así como de dar aviso por escrito y de manera inmediata a la COMAR sobre la pretensión de cualquier persona extranjera de solicitar asilo —al igual que cualquier otra autoridad que tenga conocimiento de dicha situación—. Sin embargo, en la práctica sigue siendo un derecho que no está garantizado, y queda al arbitrio de cada funcionario brindar acceso a la información que las personas requieren para tomar una decisión consciente e informada.

En el Informe 2022 se señaló que desde 2019, a partir de los cambios en la política migratoria en la región debido al aumento acelerado en el flujo migratorio observado desde 2018, la COMAR implementó acciones con el objetivo de enfrentarlo y procurar que la población que no tiene intenciones de quedarse en México no accediera al procedimiento. Dentro de las estrategias para gestionar el acceso al procedimiento de asilo en México, una de las acciones más controversiales fue crear la figura del citatorio, la cual impuso barreras estructurales a personas con necesidades de protección internacional que pretendían acceder al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado. Esta política ha culminado en un aumento de casos de devolución de personas con necesidades de protección internacional que han expresado formalmente al Estado mexicano intenciones de solicitar asilo a través de esta figura.

Durante 2022, se entregaba un documento con la fecha de la cita acompañada de una leyenda que indicaba que se otorgaba protección contra la devolución. En 2023, el pro-

blema se recrudeció a consecuencia de nuevas políticas que han dificultado aún más el acceso al procedimiento de asilo y han puesto en mayor riesgo de devolución a la población refugiada. Fue así como a partir de mitad de ese año, la COMAR dejó de otorgar el documento que acredita la fecha de la cita, hecho que empeoró mucho más el contexto y el riesgo de devolución de las personas.¹⁶

Adicionalmente, a partir de octubre de 2023, las personas que sí habrían accedido al procedimiento de asilo en México y recibido una constancia, se habrían encontrado con problemas para acceder a una TVRH, la cual se gestiona con la constancia de trámite de reconocimiento de la condición de refugiado ante el Instituto Nacional de Migración. En alternativa a la TVRH, contrario a lo que establecen las obligaciones del INM, la autoridad estaría entregando sólo un oficio de regularización, lo que conlleva una mayor inseguridad jurídica para la población con necesidades de protección.

1.1 Cifras

De acuerdo con las estadísticas de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, en el año 2021 se reportó un total de 130 mil 269 personas devueltas por la autoridad migratoria,¹⁷ mientras que en 2022 se registraron 103 mil 008 personas devueltas, y más de 2 mil 296 casos considerados “en revisión” por la propia autoridad. En 2023, se reportó un total de 51 mil 091 personas

16 COMAR expidió un total de xxx citas, sin entregar documentación, poniendo en riesgo de devolución a una cantidad importante de personas con necesidades de protección internacional.

17 Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, Segob, “Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2021”, p. 149, disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2021/Boletin_2021.pdf.

devueltas a país de origen.¹⁸ De estas cifras, no hay un desglose oficial que permita identificar cuántas personas habrían manifestado tener miedo de regresar a su país de origen, o que habrían expresado las intenciones de solicitar asilo en México.

En 2022, los principales países de origen de las personas devueltas fueron Guatemala, Honduras, Nicaragua, Cuba y El Salvador. Los hombres representaron el 79.6% y las mujeres 20.4%. Del total de las personas devueltas a sus países de origen, el 8.68% fueron niñas, niños y adolescentes.¹⁹ En 2023, los países que lideraron devoluciones fueron Ecuador, El Salvador, Guatemala y Honduras.

Cabe mencionar que, del total de personas devueltas, 62.7% de niñas niños y adolescentes tenían entre 12 y 17 años de edad, 37.3% tenía 11 años o menos. Mientras que el 53.7% viajaba sin la compañía de un familiar.²⁰

2. Principio de no devolución para niñez y adolescencia en contextos de movilidad humana

En el Informe 2022 no se contextualizaron las obligaciones de México en cuanto al principio de no devolución respecto a la protección de niñas, niños y adolescentes.

La LGDNNA describe los principios que deben ser respetados por autoridades mexicanas en relación con niñas, niños y adolescentes, dentro de los cuales se desprende la obligación de la protección del principio de no devolución, así como la obligación de toda autoridad de respetar, pre-

vio a cada determinación, la aplicación del Interés Superior de la Niñez.²¹

La LGDNNA indica que ninguna autoridad puede

[d]evolverse, expulsarse, deportarse, retornarse, rechazarse en frontera o no admitirse, o de cualquier manera transferir o remover a una niña, niño o adolescente cuando su vida, seguridad y/o libertad estén en peligro a causa de persecución o amenaza de la misma, violencia generalizada o violaciones masivas a los derechos humanos, entre otros, así como donde pueda ser sometido a tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.²²

De igual manera, la Ley de Migración menciona que en ningún caso la autoridad migratoria podrá devolver, expulsar, deportar, retornar, rechazar en frontera o no admitir a una niña, niño o adolescente sin que antes la autoridad competente valore si su vida, libertad o seguridad se encuentra en peligro.²³ Ante ello, la autoridad migratoria debería notificar de manera inmediata a la Procuraduría de Protección, la cual tiene la facultad única de ejercer medidas de protección en favor de las personas en movilidad, incluyendo el principio de no devolución, en todas las etapas del procedimiento al que se encuentre sujeta cualquier niña, niño o adolescente.²⁴

18 http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2023/Boletin_2023.pdf.

19 Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, SEGOB, "Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2022", pp. 145 y 146, disponible en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Boletines_Estadisticos/2022/Boletin_2022.pdf.

20 Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, Segob, Infografía mensual. Eventos de personas extranjeras devueltas por las autoridades migratorias mexicanas, enero- noviembre 2023. Recuperado de: <http://www.politicamigratoria.gob.mx>.

21 Ley General de los Derechos de Niñas Niños y Adolescentes, artículo 2, segundo y tercer párrafo.

El interés superior de la niñez deberá ser considerado de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión debatida que involucre niñas, niños y adolescentes. Cuando se presenten diferentes interpretaciones, se atenderá a lo establecido en la Constitución y en los tratados internacionales de que México forma parte. Cuando se tome una decisión que afecte a niñas, niños o adolescentes, en lo individual o colectivo, se deberán evaluar y ponderar las posibles repercusiones a fin de salvaguardar su interés superior y sus garantías procesales.

22 *Ibid.*, nota 20, artículo 96.

23 Ley de Migración, artículo 74.

24 Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, artículos 122 y 123, y UNICEF México, *Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes*, 2019.

De lo anterior se desprende que existe una obligación convencional, constitucional y legal de todas las autoridades, y en particular del Instituto Nacional de Migración, de proteger a niñas, niños y adolescentes de la violación al principio de no devolución, tomando en consideración, siempre, el principio de Interés Superior de la Niñez.

VI. Evaluación de la situación de presuntas violaciones al principio de no devolución

1. Evaluación general

Como fue señalado en el Informe 2022, y en algunas secciones previas, México ha experimentado cambios importantes en el flujo de movilidad humana desde hace nueve años; pasó de contar con población que transita por su territorio con el único objetivo de llegar a Estados Unidos, a ser un país receptor de personas con necesidades de protección internacional. A partir de 2017, las intenciones de la población cambiaron sustancialmente, lo que se vio reflejado en un crecimiento histórico de solicitudes de asilo presentadas en México.

En 2014, México habría recibido 2 mil 137 solicitudes de asilo; con el paso de los años, la evolución y el aumento de solicitantes fue tal, que en 2021 México se habría convertido en el tercer país con mayor cantidad de solicitantes a nivel mundial, y cerraría el año con más de 131 mil solicitudes. En 2022, México tendría ya arriba de 118 mil solicitudes de asilo.²⁵ Al cierre de 2023, COMAR registró un total de 140 mil 812 solicitudes, el año con mayor número de solicitudes en México. Con respecto a citatorios, la COMAR habría entregado al menos 111 mil 462.

A partir de este aumento de solicitudes, se notó un fortalecimiento operativo de las instituciones mexicanas, particularmente de la COMAR, para enfrentar el flujo, hecho que se reflejó en la eficiencia del procesamiento de un número importante de solicitudes. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos gubernamentales, se han presentado algunos retos dentro del procedimiento que aún requieren atención.

En 2023, se adicionaron cambios importantes que impactaron negativa y directamente en dicho procesamiento de solicitudes y en la protección del principio de no devolu-

ción. Al respecto, se comenzó a restringir la expedición de documentación, tanto de parte de la COMAR como del INM, hecho que ha envuelto a la población en un contexto sistemático de puesta en riesgo de devolución, afectando los derechos de las personas a la libertad, integridad personal, vida digna, así como el acceso a otro tipo de derechos.

2. 2022

En 2022 se observó que personas refugiadas y solicitantes de asilo habrían sido detenidas y devueltas a su país de origen, presuntamente por autoridades migratorias. A la luz de estos acontecimientos —y tomando en consideración que el principio de no devolución es el principio fundamental que debe protegerse a la luz de la Convención de 1951, otros tratados internacionales y la propia legislación mexicana—, se estimó pertinente mapear casos de personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado (sin haber abandonado su procedimiento) y personas reconocidas como refugiadas que hayan sido detenidas y posteriormente devueltas a su país de origen.

3. 2023

Para 2023 la situación no cambió. A pesar de los retos en el mapeo y documentación de casos, siguen presentándose casos similares de devolución de personas con necesidades de protección internacional que contaban con documentos oficiales expedidos por el Instituto Nacional de Migración y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.

Con base en los resultados del año 2022, el Grupo de Trabajo de No Devolución se enfocó en el fortalecimiento en la detección de casos; se encontró que muchas personas reconocidas como refugiadas afirmaron que habían sido devueltas en años anteriores, pese a ser solicitantes o tener la intención de solicitar protección en México. Esto significa que, en relación con la política migratoria implementada por el INM, se presentan obstáculos materiales que

25 COMAR, "La COMAR en números", octubre de 2022, disponible en: <https://www.gob.mx/comar/es/articulos/la-comar-en-numeros-318982>; último acceso 29 de diciembre de 2022.

no permiten a las personas en movilidad un verdadero acceso a la protección en México.

Dentro de la serie de obstáculos materiales existentes identificados en la política migratoria, podemos encontrar los siguientes:

a. Procedimientos migratorios sumarios

La resolución del amparo en revisión 388/2022 de la SCJN determinó que el plazo máximo de detención y alojamiento en estaciones migratorias es de treinta y seis horas, acorde a lo señalado en el artículo 21 constitucional. Su aplicación ha beneficiado a las personas en contexto de movilidad para permanecer menos tiempo en detención. Aunque esta resolución es un gran avance, se carece de garantías procedimentales en detención migratoria, pues aún no se tiene certeza respecto al tiempo que pasan las personas en “custodia” del INM desde que se realizan las acciones de verificación y revisión hasta que son llevadas a una estación migratoria. Tampoco se ha evitado que los agentes del INM trasladen a las personas de una estación a otra y no les contabilicen el número de horas que pasan en detención durante el traslado. Se suma la poca capacidad del Estado para garantizar la defensa y asesoría jurídica, que por obligación se debería otorgar a toda persona en detención en las estaciones migratorias y estancias provisionales.

En el amparo 388/2022 se analizaron varios artículos de la Ley de Migración, entre ellos el 111, y se determinó que los plazos previstos para detener a personas migrantes, refugiadas, solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado y apátridas (de 15 días hábiles, así como el periodo de hasta 60 días hábiles o el indefinido permitido en ciertos supuestos) son inconstitucionales, según el artículo 21 constitucional, en relación con el derecho a una tutela jurisdiccional efectiva, reconocida en los artículos 7, 8 y 25 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos. Esta determinación significó un gran avance en materia de detención, circunstancia *sine qua non* de la devolución en todos sus tipos.

Sin embargo, persisten vacíos legales respecto a los lineamientos para llevar a cabo el PAM. Una de las principales preocupaciones sobre este nuevo criterio recae en la erró-

nea interpretación que el INM ha asumido para resolver la condición migratoria de las personas en esas treinta y seis horas, toda vez que la Primera Sala reconoció que, si bien es cierto que se pueden presentar dificultades fácticas no atribuibles a las autoridades migratorias en aras de acelerar o concluir el PAM, existe la posibilidad de demorar más de treinta y seis horas en resolver dicha situación. Sin embargo, el máximo tribunal fue claro al establecer que con independencia de lo que pueda durar el procedimiento tendiente a esclarecer la situación migratoria de la persona, “es el alojamiento de los extranjeros en la estación migratoria a partir de su presentación lo que, en ningún caso, debe exceder esa temporalidad”.

En la actualidad, debido a que no se realiza un análisis adecuado de cada caso identificado en dichos espacios de detención, la autoridad migratoria, al resolver el PAM en las treinta y seis horas, puede determinar una deportación o “induce” a las personas a que acepten un retorno voluntario, lo que puede ponerlas en peligro en caso de que requieran la protección internacional. Asimismo, se suma la falta de acceso al debido proceso, específicamente, el acceso a la información clara e inmediata de las razones por las que son detenidas las personas, y sobre la entidad federativa, el municipio y nombre de la estación migratoria (todo esto en el idioma nativo de la persona) donde se les está privando de la libertad. Finalmente, cabe mencionar que a la luz del amparo en revisión 388/2022, la Primera Sala reconoce la obligación del Estado de asignar una persona defensora de oficio (ya sea frente a la negativa o imposibilidad de designar a una persona para llevar a cabo su defensa adecuada) de forma irrenunciable como medida necesaria y reforzada para su protección.

b. Carencia de garantía de acceso al procedimiento dentro de estaciones migratorias

Desde las diversas organizaciones de sociedad civil, integrantes del Grupo de Trabajo de No Devolución –que además contamos con autorización del INM para ingresar a realizar monitoreos a las diversas estaciones migratorias en México– hemos documentado una serie de violaciones a derechos humanos y malas prácticas llevadas a cabo por el propio personal adscrito a dichos espacios destinados a la detención de personas extranjeras con una condición migratoria irregular.

Destaca, con particular preocupación, el impedimento a acceder al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado. Gran parte de los testimonios de personas con necesidades de protección internacional han referido que personal del INM en ningún momento les informa sobre su derecho de buscar y solicitar asilo en México, y mucho menos sobre la razón por la cual fueron detenidas. En aquellos casi nulos casos en los que sí les informa sobre su derecho al asilo y ellas manifiestan su deseo de iniciar el procedimiento, por regla general no existe un seguimiento de parte de las autoridades para garantizar el acceso efectivo a este.

Además, se les advierte que al iniciar un procedimiento en la estación migratoria o estancia provisional deberán esperar hasta seis o más meses para que puedan obtener su libertad, supeditándola a la obtención del reconocimiento de la condición de refugiado. Tal situación ha provocado la inaplicabilidad de las alternativas a la detención migratoria y ocasiona que las personas opten por una devolución, que se promete en un plazo de treinta y seis horas.

Las diversas autoridades adscritas a las estaciones migratorias, entre otras acciones, suelen: i) hacer caso omiso de las personas solicitantes de asilo; ii) incumplir su obligación legal de dar aviso inmediato a la COMAR; iii) no brindar información detallada, en términos comprensibles y en su idioma nativo a las personas solicitantes de asilo; iv) negarles su derecho de contacto con el exterior, en particular, a establecer comunicación con el ACNUR o cualquier otra organización para que reciban asesoría al respecto; v) obstaculizarles el acceso a los documentos probatorios que acrediten su carácter de personas sujetas de protección internacional; vi) obligarlas bajo engaño o coacción a desistirse de su solicitud de asilo o a firmar su supuesto retorno voluntario; vii) impedirles nombrar a una persona representante legal o personas de confianza para visitarlas y tener comunicación constante con ellas con el fin de que puedan interponer las acciones legales correspondientes, situación que también resulta violatoria a su derecho a la justicia.

Estas son algunas de las varias acciones y omisiones que se practican de manera sistemática en las estaciones migratorias y que terminan por anular el acceso efectivo al asilo, lo que deriva en casos de devolución de personas con necesidades de protección internacional a sus respec-

tivos países de origen. No se deja pasar por alto la grave práctica torturante que utiliza el INM para desincentivar a las personas a continuar con sus procesos de asilo al mantenerlas incomunicadas, al tiempo de que no existe un “sistema de búsqueda” de personas extranjeras detenidas por el INM.

c. Imposibilidad de las personas extranjeras para circular libremente con cualquier documento migratorio por México

Desde que se publicó la Ley de Migración, en 2011, se ha observado que las revisiones migratorias fuera de los lugares destinados al tránsito internacional de personas son discriminatorias por basarse en perfilamiento racial, y afectan no sólo a las personas en movilidad, sino también a personas mexicanas, con especial gravedad a indígenas y afromexicanas. Por ello, la SCJN se ha pronunciado por la inconstitucionalidad de dichas revisiones,²⁶ a partir de las cuales se han realizado detenciones migratorias masivas y utilizadas por el INM como primer recurso, lo que coloca a las personas solicitantes de asilo, incluso a las reconocidas como refugiadas, en contextos de riesgo de devolución inminente.

Por otro lado, desde finales de 2021, el INM prohibió a las líneas de autobuses vender boletos a las personas migrantes para transitar libremente dentro del país; también se han colocado agentes migratorios en las centrales de autobuses para evitar que las personas aborden las unidades de manera indiscriminada, bajo el supuesto de disuadir a las personas de llegar a la frontera norte de México, premisa que no sólo no se ha cumplido, sino que ha provocado que las personas transiten por el territorio por vías y rutas más inseguras. Inclusive, quienes ya cuentan con documento migratorio, como son las personas ya reconocidas como refugiadas, son intimidadas y cuestionadas en caso de movilizarse de un estado a otro. El desconocimiento de la regularización en materia de protección internacional por parte de los agentes migratorios es abrumador. Se han documentado casos de personas a las que se les retiene y destruye su documento migratorio para presen-

26 Observatorio de Legislación y Política Migratoria, “Inconstitucional, la revisión migratoria en carreteras: IMUMI”, 7 de abril de 2016 (observatoriocolef.org).

tarlas ante la estación migratoria más cercana e iniciarles el PAM.²⁷

Al respecto, también se ha dictado una suspensión firme en amparo, donde se reconoce que el no vender los boletos de autobuses a las personas en contexto de movilidad transgrede su derecho a la libertad de tránsito. Sin embargo, las autoridades violan abiertamente las sentencias dictadas por jueces y magistrados federales.²⁸

4. Situación en las regiones de México

4.1. Norte del país

En el norte del país, durante 2023 se identificaron varias personas refugiadas detenidas por el INM y devueltas a su país de origen a pesar de haber sido reconocidas como personas refugiadas por parte de la COMAR. En las últimas semanas del año, creció el número de detenciones de personas refugiadas por parte de la autoridad migratoria, pese a que contaban con constancias de reconocimiento de la condición de refugiado y documentos migratorios. Esas detenciones han puesto a esas personas en riesgo de devolución a países de origen donde su vida, integridad o seguridad se encuentra en riesgo.

En el marco de la crisis ya descrita, y como consecuencia de las políticas restrictivas con perspectiva criminalista de la migración, el 27 de marzo de 2023 sucedió una tragedia en la estancia provisional ubicada en Ciudad Juárez, Chihuahua, en la que 40 migrantes fallecieron y 27 sobrevivieron con quemaduras internas y externas graves a causa de un incendio provocado en el área de hombres como respuesta a las precarias condiciones de detención a la que se somete a las personas en movilidad. En dicho amotinamiento las autoridades del INM decidieron no abrir las rejas y dejaron que durante varios minutos esos hombres murieran calcinados y asfixiados. En el recinto también se

encontraban 15 mujeres que a la fecha no han sido reconocidas como víctimas.²⁹

4.2. Centro del país

Durante 2023, desde el centro del país detectamos varios retos que debieron enfrentar las personas solicitantes de la condición de refugiado y reconocidas como refugiadas, entre las que destacan:

- Procedimientos constantemente cambiantes y de difícil acceso, como las citas en lugares externos a la oficina de la COMAR y registros por medios electrónicos que requieren un celular de gama media a alta con acceso a internet.
- Problemas en el acceso a derechos y servicios porque su Clave Única de Registro se encontraba deshabilitada o la vigencia era mayor de seis meses, y en la mayoría de los casos no contenía fotografía.
- Dilación de las resoluciones y obstáculos burocráticos del proceso administrativo.
- Precaria situación en estaciones migratorias, pues derivado de la poca o nula información por parte del INM, las personas desistieron de solicitar asilo en México o en el camino abandonaron el proceso.
- Omisión de la expedición de la Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias como condición de estancia regular y transitoria que la Ley de Migración en su artículo 52, fracción V, inciso C, otorga a las personas solicitantes de asilo. Dicha omisión obstaculiza que las personas obtengan una identificación oficial, lo que implica que se les dificulte realizar cualquier trámite administrativo y acceder a derechos mientras esperan la resolución final del caso, situación que, sin duda, contraviene una interpretación sistemática y expansiva de la Ley de Migración.
- Desconocimiento por parte de las autoridades gubernamentales respecto de los documentos que emite la COMAR derivados del procedimiento de solicitud de

27 Conexión Migrante, "Autoridades migratorias rompen documentos de solicitantes de asilo en México: IMUMI", 30 de octubre de 2023 (conexionmigrante.com).

28 Conexión Migrante, "INM viola suspensión del Poder Judicial; aún piden documentos para viajar en México", 24 de noviembre de 2023 (conexionmigrante.com).

29 CNN México, "¿Qué pasó en el incendio en un centro de migrantes en Ciudad Juárez?", 29 de marzo de 2023 (cnn.com).

la condición de refugiados, como la constancia de reconocimiento, y de los documentos de identificación respectivos que emite el mismo INM, como lo es la Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias y la Tarjeta de Residente Temporal, ya que siguen exigiendo pasaportes vigentes para que puedan acceder a trámites relacionados con derechos como educación, salud y derechos financieros.

Todo lo anterior conduce a la necesidad de reestructurar urgentemente el sistema de asilo para garantizar los derechos de las personas con necesidades de protección internacional.

4.3. Sur del país

Durante 2023 se detectaron casos de personas expulsadas o devueltas a su país de origen de manera indebida por las autoridades migratorias mexicanas en todo el país. Desde el sur, se ha observado que la mayoría de las personas devueltas o expulsadas de México eran reconocidas como refugiadas o solicitantes de asilo. No obstante, al ofrecer asesoramiento para actuar legalmente con el fin de obtener reparaciones por la violación a los tratados internacionales en la materia y por la violación al principio de no devolución, la mayoría de las personas expresaron que lo harían una vez que llegaran a su ciudad de destino más al norte del país, mientras otras dijeron que no tenían ningún interés en proceder legalmente contra el Estado mexicano.

La razón principal que señalaron las personas afectadas para no proceder legalmente contra las autoridades mexicanas fue el miedo a tener problemas con el gobierno; en cuanto a las personas que expresaron que sí procederían, pero no en el sur de México, sino en su ciudad de destino, su justificación se basó principalmente en que no querían permanecer demasiado tiempo en esta zona del país debido a la falta de oportunidades. Cabe destacar que muchas de estas personas identificadas fueron detenidas por el INM cuando ya se encontraban haciendo una nueva vida en alguna ciudad en el centro o norte del país.

Adicionalmente, según refirieron algunas familias identificadas en un albergue en Villahermosa, Tabasco, son engañadas por los agentes del INM, quienes les dicen que les van a ayudar para que sean trasladadas a un albergue don-

de podrán permanecer en condiciones dignas; sin embargo, luego de pasar muchas horas de viaje, en pésimas condiciones, de madrugada, con cansancios insufribles, donde no se les permite comprar alimentos y los que se les proporcionan se encuentran en estado de descomposición. Quienes viajan sin niñas, niños o adolescentes son trasladados a la estación migratoria de la entidad, y las familias son llevadas a la oficina administrativa de canalización de niñas, niños y adolescentes. En estos lugares son obligados a firmar documentos que se les impide leer, y en altas horas de la noche o la madrugada son liberadas sin orientación.

Algunas familias han referido que sus parejas (hombres) son separados del núcleo familiar y llevados a la estación migratoria, donde son liberados y no se les proporciona información de la ubicación de sus familiares. Si bien esta práctica no constituye una devolución *per se*, tampoco significa que el INM busque ayudar a las personas; por el contrario, lo que pretende es desalentarlas para que ya no continúen su tránsito a su ciudad de destino o, bien, no soliciten asilo. Se han reportado casos en que las autoridades migratorias les han señalado que “ya no hay refugio/ que se acabó” y “que la COMAR ya no está recibiendo solicitudes”; además, y por lo general, se niegan a recibir las solicitudes o informar a la COMAR. Esta práctica termina por desanimar a las personas, quienes finalmente deciden regresar a su país porque tienen la percepción de que en México les fue mucho peor que en su país de origen.

VII. Metodología

Para este nuevo informe, el mapeo se realizó de enero a diciembre de 2023 y los hallazgos reiteran las preocupaciones derivadas del informe presentado en 2022. En este sentido, para redactar este documento preliminar, el método de investigación se ha basado en las siguientes acciones:

1. Mapeo de perfiles por documento obtenido

Dentro de la metodología de mapeo, se determinaron como perfiles de interés los siguientes, y se agregó un perfil adicional, en relación con el cambio de contexto en México:

1. Personas reconocidas como refugiadas, que tuvieran consigo la resolución de la COMAR y contaran con constancia de reconocimiento.
2. Personas reconocidas como refugiadas, que tuvieran consigo la resolución de la COMAR y contaran con tarjeta de residente permanente.
3. Personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, que no hubieran abandonado el trámite y continuaran su procedimiento de manera regular, y que hubieran recibido su constancia de trámite.
4. Personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, que no hubieran abandonado el trámite y continuaran su procedimiento de manera regular, y que tuvieran su TVRH.
5. Personas con citatorio emitido por la COMAR, el cual trae la leyenda de protección contra la devolución.
6. Personas que hubiesen presentado formalmente su solicitud frente a la COMAR o el INM, y su documento contara con un sello de recepción.
7. Personas que hubieran recibido un correo con notificación de citatorio, a pesar de no haber recibido nin-

guna documentación al acercarse a la COMAR en el sur del país.

8. Personas que, cumpliendo con los requisitos para ser reconocidas como refugiadas, fueron devueltas por las autoridades migratorias –incumpliendo sus obligaciones de detección o acceso al procedimiento– y con posterioridad fueron reconocidas como personas refugiadas por la COMAR.

2. Mapeo de perfiles por situación

Dentro de la metodología, se estimó importante incluir solamente los siguientes casos:

1. Personas que cubrían el perfil indicado en la sección anterior, devueltos a su país de origen y que continúan en su país de origen.
2. Personas que cubrían el perfil indicado en la sección anterior, devueltos a su país de origen y que han regresado a México.
3. Personas solicitantes de asilo o reconocidas como refugiadas, que habrían sido puestas en riesgo de devolución.

3. Vías y medios de detección de casos

La metodología mediante la cual fue posible la detección de casos fue la siguiente:

- Notificación por medio de albergues a lo largo del territorio nacional.
- Notificación por medio de organizaciones de la sociedad civil, a lo largo del territorio mexicano.
- Entrevistas realizadas por distintas organizaciones, en el marco de sus campañas para brindar información.

- Notificación mediante oficinas del ACNUR en países de origen de las personas devueltas.
- Entrevistas de registro de los programas del ACNUR.
- Llamadas directas a los servicios de asesoría telefónica de las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo las del ACNUR.

4. Información documentada

A partir de la información documentada se recabaron algunas cifras y se han notado algunos indicios preocupantes para las organizaciones.

Si bien a continuación se presentan los hallazgos, estos no cubren la totalidad de casos de personas reconocidas como refugiadas o solicitantes de asilo devueltas a sus países de origen.

VIII. Cifras

1. 2022

→ En 2022, fueron siete las nacionalidades detectadas que habrían sido víctimas de devolución, o puestas en una situación de inminente devolución o riesgo de devolución:

- Colombia
- Cuba
- Honduras
- Nicaragua
- Turquía
- El Salvador
- Guatemala

→ Las entidades donde se ha observado la primera detención que después habría presuntamente culminado en una posterior devolución habrían sido:

- Ciudad de México
- Ciudad Hidalgo, Chiapas
- Monterrey, Nuevo León
- Oaxaca, Oaxaca
- Piedras Negras, Coahuila
- Querétaro, Querétaro

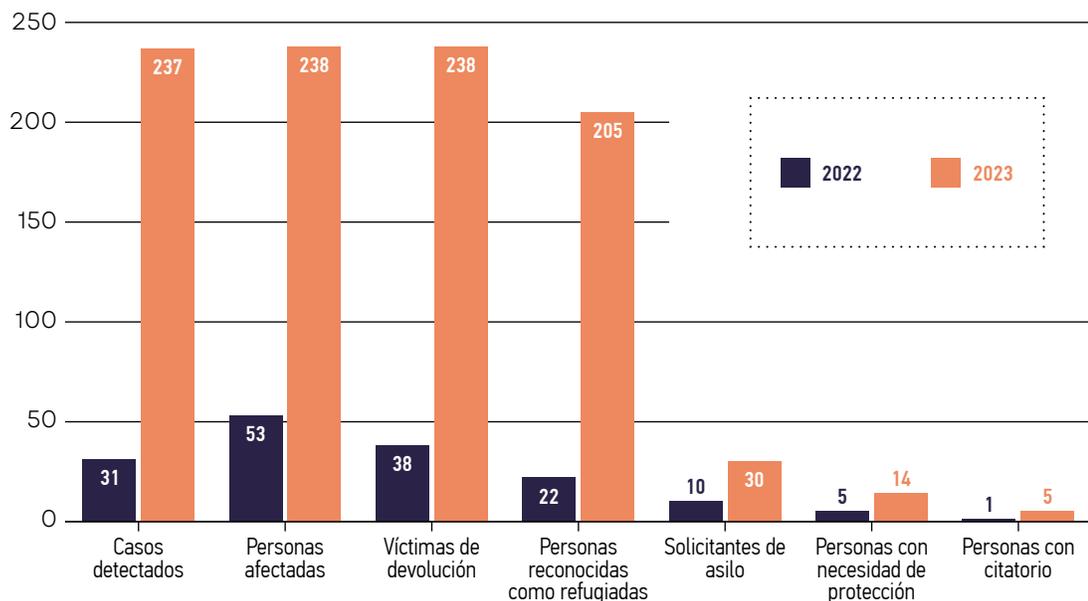
- Saltillo, Coahuila
- Tapachula, Chiapas
- Trayecto Monterrey-Piedras Negras
- Tuxtla Gutiérrez, Chiapas

→ Las entidades que se ubicaron como último lugar para la culminación de una devolución fueron:

- Ciudad de México, estación migratoria "Las Agujas".
- Acayucan, Veracruz, estación migratoria "Las Juntas".
- Tapachula, Chiapas, estación migratoria "Siglo XIX".
- Villahermosa, Tabasco, estación migratoria de Villahermosa.
- Monterrey, Nuevo León, estación migratoria Guadalupe.
- Oaxaca, Oaxaca, estación migratoria San Agustín.
- San Luis Potosí, San Luis Potosí, estación migratoria San Luis Potosí.

Además, respecto a las cifras de devolución, se encontró la siguiente tendencia en comparación con las cifras de 2023:

Gráfica 1. Comparativa sobre casos de devolución, 2022 - 2023.



2. 2023

- Durante el año, se fortalecieron los medios de detección de casos; se encontraron 237 casos, equivalentes a 257 personas que habrían sido detenidas y posteriormente devueltas a su país de origen.
 - El 66% de los casos detectados regresaron a México; 24% se encontraba en su país de origen, donde continúan buscando la manera de salir; y de 10% se desconoce su paradero.
 - El 96% de los casos fueron de personas adultas, y 4% de niñas, niños y adolescentes. El 68% fueron hombres, mientras que el 32% fueron mujeres.
 - 169 de los casos detectados eran de personas adultas solas, mientras que el resto variaron entre parejas, grupos de personas que viajaban juntas, niñas, niños o adolescentes.
 - De las personas detectadas, 205 eran personas reconocidas como refugiadas; 30, solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado; seis personas con necesidades de protección internacional en quienes era muy clara la imposibilidad de volver a su país de origen;³⁰ cinco personas con necesidades de protección internacional con cita CBP One; cinco personas con citatorio de COMAR que fueron devueltas a pesar de contar con un documento que avalaba su solicitud formal de cita; y cuatro personas que expresaron formalmente sus necesidades de protección internacional ante una autoridad mexicana.
 - 193 de los casos detectados eran originarios de Honduras, 20 de El Salvador, 12 de Cuba, 11 de Guatemala, 10 de Haití, cuatro de Colombia, cuatro de Venezuela, y los restantes de Ecuador, Nicaragua y Egipto (uno respectivamente).
- El 88% de los casos detectados se trató de personas que, en el marco de entrevistas realizadas en distintos lugares por organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, entre otros, eran ya reconocidas como refugiadas en México, manifestaron que en los últimos diez años habrían sido detenidas y devueltas a su país de origen. Esto representa un riesgo, ya que se trata de personas que sí tenían necesidades de protección internacional y que fueron devueltas a su país de origen.

30 Niñas, niños y adolescentes predominan en este perfil.

IX. Casos concretos

Durante el Informe 2022, se detectaron diversidad de casos, desde la detención y retención de Tarjetas de Residente Permanente en Chiapas, Nuevo León y San Luis Potosí; retención y destrucción de constancias de trámite o Tarjetas de Visitante por Razones Humanitarias; traslados a estaciones migratorias de Veracruz, Villahermosa, Tapachula o incluso Monterrey, y posterior devolución al país de origen. Se presentaron también situaciones en las que, a pesar de que las personas contaban con documentación, las autoridades migratorias hicieron caso omiso de esta, y aun así, procedieron a la revisión.

Los siguientes casos no reflejan la totalidad de los mapeados por las organizaciones en 2023, ni la totalidad de los que posiblemente se presentan en México sobre devolución de personas refugiadas y solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado.

La recopilación de información se realizó en distintos contextos y con base en diversos testimonios. Es esencial destacar que los relatos han sido redactados respetando la manera en que cada persona ha compartido su experiencia. En este sentido, también es importante señalar que las referencias proporcionadas, como fechas, eventos y autoridades presuntamente involucradas en las devoluciones, son aquellas que las personas pudieron identificar de manera directa en sus relatos. La premisa central de estos testimonios es proporcionar una narrativa auténtica sobre las experiencias vividas, subrayando la relevancia de comprender las circunstancias específicas que han impactado la vida de cada individuo. A continuación, se muestran los relatos obtenidos:

Enero

Una persona hondureña fue deportada por el INM aun y cuando contaba con la TVRH. Esta persona ingresó a México a por Tecun Umán-Frontera Hidalgo, Chiapas, donde le entregaron su TVRH con vigencia de un año. A principios de diciembre, intentó trasladarse a Puebla, y estando todavía en Chiapas la detuvieron en un retén, le quitaron y rompieron sus papeles. Después, la mandaron en autobús a Tabasco, en donde estuvo en un centro de detención du-

rante cuatro días sin derecho a una llamada, ni a establecer comunicación con la COMAR, aun y cuando lo solicitó de manera explícita. Fue deportada a su país de origen sin haber firmado ningún documento.

Una persona hondureña fue deportada a su país de origen, aunque contaba con una TVRH y una resolución positiva emitida por la COMAR. Esta persona viajaba con frecuencia por cuestiones laborales desde Tapachula, Chiapas –donde estaba pendiente su trámite de reconocimiento de la condición de refugiado– hacia Monterrey, Nuevo León. En uno de esos viajes, ya reconocida como refugiada, pero sin haber tramitado aún su Tarjeta de Residente Permanente, extravió su TVRH. Cuando regresó a Tapachula recuperó la documentación; durante su estancia le compartieron formalmente la resolución positiva por parte de la COMAR. Al regresar a Monterrey, antes de tramitar su residencia permanente y creyendo que podía viajar con la TVRH, fue detenida en Villahermosa, Tabasco, y trasladada a una estación migratoria. En la estación migratoria, les enseñó a los agentes su TVRH y les informó que ya contaba con resolución favorable de la COMAR, sin embargo, no se habría llevado consigo la copia. La persona fue deportada a su país de origen.

Febrero

Dos mujeres de origen guatemalteco solicitaron el reconocimiento de la condición de personas refugiadas en abril de 2021; al no tener respuesta por parte de la COMAR, presentaron amparo indirecto y queja en contra de esta autoridad. En el amparo indirecto se concedió la suspensión provisional para efecto de que las autoridades no pudieran deportar a las quejas hasta en tanto se resolviera el fondo del juicio. Pese a que el juicio de amparo seguía pendiente de resolverse, las mujeres fueron detenidas en Chihuahua y llevadas a una estación migratoria, donde les mostraron a los agentes migratorios la suspensión vigente del juicio de amparo; no obstante, los agentes rompieron estos documentos y ellas fueron deportadas a su país de origen.

Una mujer y su hijo menor de edad, ambos de nacionalidad hondureña, viajaron a Querétaro, donde se presentaron ante las oficinas del INM para solicitar el inicio del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiados. Se les entregó la constancia de trámite respectiva y el acuerdo de admisión emitido por la COMAR. No obstante, meses después fueron detenidos en un retén por agentes de la Guardia Nacional; en ese momento, mostraron su constancia de trámite a los agentes migratorios, quienes expresaron que los documentos eran inválidos y continuaron con la detención. Madre e hijo fueron trasladados a Tamaulipas y después a Tabasco para culminar la devolución en la frontera de México y Guatemala.

Una madre con su hijo menor de edad, ambos de nacionalidad guatemalteca, ingresaron a México y solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiado en Tapachula, Chiapas. En la COMAR les dieron el comprobante de su cita para octubre. No obstante, fueron detenidos al salir de una tienda de conveniencia en Tapachula. En el momento de su detención, no llevaban consigo su citatorio, por lo que solicitaron a los agentes permitirles ir a su casa por el documento o pedir que alguien le mandara una foto. Los agentes negaron su solicitud y les expresaron que la COMAR “ya no estaba ayudando a extranjeros”. Después, los llevaron a la frontera con Guatemala para devolverlos a su país de origen.

Una familia proveniente de El Salvador, cuyos integrantes contaban con citatorio de la COMAR, residían en una casa junto con otras personas en movilidad. No obstante, un día llegaron policías y civiles a la casa donde habitaban y detuvieron al padre de familia y a otros jóvenes que ahí vivían. A pesar de todas las acciones llevadas a cabo por la familia, incluyendo un amparo, el padre fue devuelto a su país de origen y al llegar fue detenido por autoridades locales sin ser informado de la causa de su detención; solamente le refirieron que él estaba ahí por “el régimen”.

Marzo

En marzo, se detectó el caso de una persona reconocida como refugiada, de nacionalidad hondureña, que fue detenida en Saltillo, Coahuila. Lamentablemente, había sido víctima de un asalto en el que perdió su tarjeta de residente permanente y su identificación del trabajo. Por lo tanto, al momento de su detención solicitó a los agentes que co-

rroboran su identidad y su estancia migratoria en México. Sin embargo, los agentes se negaron y fue devuelto a su país de origen sin verificar su documentación.

Una señora y su hijo de nacionalidad hondureña, ambos reconocidos como refugiados por la COMAR, residían en el estado de Chiapas. Al obtener su TVRH se dirigieron a Monterrey, sin hacer el cambio de domicilio ante la COMAR. En el trayecto, autoridades migratorias les retiraron su TVRH. La madre llegó a Monterrey, pero su hijo fue detenido en Piedras Negras, Coahuila, donde trabajaba, y trasladado a la estación migratoria local. Fue devuelto a su país, y volvió a ingresar a México, pero durante días su madre desconoció su paradero.

Abril

Una persona de nacionalidad hondureña solicitó la condición de refugiado ante la COMAR en Tapachula, Chiapas; contaba con una constancia de trámite emitida ante la COMAR y con una TVRH. Fue detenida en la localidad Raymundo Enríquez por un retén mientras transitaba hacia su trabajo y después fue trasladada a la estación migratoria Siglo XXI. Finalmente fue deportada a su país de origen.

Al norte del país, tres niños no acompañados de nacionalidad hondureña fueron devueltos a su país de origen. Habían llegado a México acompañados de su madre. Al llegar, iniciaron el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiados y posteriormente se les otorgó su residencia permanente. Tiempo después, la madre aplicó al programa CBP One e ingresó a Estados Unidos. Los tres niños fueron dejados por su madre en un albergue en Reynosa, Tamaulipas, con la expectativa de que alguien los ayudara a reunificarse con ella. Más tarde, la Procuraduría de Protección tuvo conocimiento de la situación de los niños, por lo que se contactó con la madre para informarle que si no regresaba por ellos, serían devueltos a su país de origen. La madre no regresó por sus hijos, quienes fueron devueltos a su país de origen sin informarla.

Mayo

Una mujer y su hijo menor de edad, ambos de nacionalidad haitiana, fueron devueltos a su país de origen aun cuando tenían su trámite pendiente en la COMAR. Habían ingresado a México por primera vez en julio de 2019 por

Tapachula, Chiapas, y ese mismo mes fueron detenidos y llevados a la estación migratoria Siglo XXI, donde manifestaron su deseo de solicitar asilo en México. En consecuencia, fueron liberados y se les dio la oportunidad de iniciar su trámite de reconocimiento de la condición de refugiados ante la COMAR. No obstante, en el 2020, otra vez fueron detenidos por agentes del INM y trasladados a la estación migratoria Siglo XXI, donde estuvieron dos semanas. Posteriormente, fueron trasladados a la estación migratoria de Acayucan, Veracruz, para más adelante ser llevados a la estación Siglo XXI y devolverlos a su país de origen. En su país, interpusieron una queja ante la CNDH, organismo que reconoció que las autoridades habrían violado el derecho de no devolución de los quejosos.

Junio

Una persona de nacionalidad hondureña, quien fue reconocida como refugiada por la COMAR y ya contaba con su tarjeta de residente permanente, fue detenida en junio por autoridades migratorias en el tercer retén del camino de Ciudad Hidalgo a Tapachula. Durante el proceso de verificación en el retén, le quitaron su tarjeta de residente permanente al alegar que era falsa. Posteriormente, lo trasladaron a la frontera con Guatemala.

En el norte del país, una persona de nacionalidad hondureña solicitó acceso al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiada en la estación migratoria en Monterrey, Nuevo León. Durante su estancia en ese recinto se le notificó que fue reconocida como refugiada, por lo que fue liberada de inmediato. Mientras se encontraba en un albergue, autoridades federales la detuvieron y presuntamente rompieron su documentación; fue trasladada a la estación migratoria Siglo XXI en Tapachula, Chiapas, y finalmente devuelta a su país de origen. En este caso, la persona se encontró detenida durante todo su proceso como solicitante.

Julio

Los integrantes de una familia de nacionalidad cubana, que contaban con su constancia de reconocimiento de la condición de refugiados, fueron detenidos por agentes del INM mientras viajaban en un autobús con destino a la Ciudad de México. Al detenerlos, los agentes argumentaron que la documentación presentada era falsa y los trasladaron a

la estación migratoria de Villahermosa, Tabasco. Después de pasar por un procedimiento administrativo migratorio sin realizar el debido proceso para determinar sus necesidades, fueron devueltos a Cuba. La familia afectada presentó una queja ante la CNDH, la cual concluyó a su favor y determinó que las autoridades migratorias debían realizar las gestiones necesarias para acompañar su reingreso al territorio nacional.

Agosto

Una pareja refugiada de nacionalidad hondureña, que ya contaba con residencia permanente y vivía en Tequila, Jalisco, fue detenida por agentes del INM cuando salían a hacer compras al centro de la ciudad. Fue llevada a una estación migratoria, donde los agentes argumentaron que los documentos que portaban para acreditar su estancia regular en México eran falsos. La pareja permaneció 15 días en la estación migratoria, sin posibilidad de comunicarse con nadie. Mientras se encontraban detenidos, les quitaron tres mil pesos, les rompieron sus tarjetas de residente permanente y les notificaron que serían devueltos a su país de origen. Actualmente se encuentran en Honduras con miedo porque su vida corre peligro. La pareja expresó que su plan es reunir dinero para reingresar a México por la frontera El Ceibo-Tenosique, lugar donde realizaron su trámite de reconocimiento de la condición de refugiados al llegar al país.

Septiembre

Una pareja proveniente de Cuba llegó por primera vez a México en 2022 y obtuvo su primera constancia de trámite expedida por la COMAR. Sin embargo, durante su viaje de Tenosique hacia Villahermosa, fueron detenidos en un retén de migración. Permanecieron detenidos durante 20 días en la estación migratoria de Villahermosa, donde les comunicaron que estaban investigando con la COMAR para determinar si tenían algún trámite pendiente. Un día les informaron que serían liberados, pero acabaron siendo deportados a Cuba. A finales de 2022, la pareja ingresó nuevamente a México y después de completar el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiados, obtuvo una resolución favorable por parte de la COMAR.

Octubre

Una persona de nacionalidad hondureña fue detenida en 2021 por el INM en Tabasco, a pesar de haber manifestado que tenía miedo de regresar a su país de origen por persecución de su expareja. Sin embargo, fue devuelta a su país de origen. En octubre de 2023 el caso fue detectado y se observó que ya era una persona reconocida como refugiada por la COMAR. Este caso es un reflejo de los obstáculos materiales que se presentan para acceder al procedimiento.

Noviembre

Una familia de origen cubano fue detenida en el aeropuerto de la Ciudad de México. Al ingresar al país, las personas expresaron su intención de solicitar asilo. No obstante, las autoridades les respondieron que no podían tener acceso al procedimiento ante la COMAR y que serían devueltos a su país de origen.

Del mismo modo, se detectó un caso de una persona refugiada de nacionalidad ecuatoriana que contaba con residencia permanente y fue devuelta a su país de origen. La persona había sido asaltada y despojada de su Tarjeta de Residente Permanente y algunos otros documentos. Debido a la falta de documentación fue detenida y deportada a su país sin que se llevara a cabo una revisión seria de su documentación en los sistemas de las autoridades competentes.

En el norte del país, se detectó el caso de dos hermanos hondureños que huyeron de su país al recibir amenazas de muerte. La hermana ingresó a México y solicitó asilo en Palenque, Chiapas, donde obtuvo el reconocimiento de la condición de refugiada. No obstante, debido a la falta de oportunidades laborales en ese estado, decidió mudarse a Monterrey. Por lo tanto, solicitó el cambio de TVRH a residencia permanente para poder movilizarse a esa ciudad. Sin embargo, en el camino extravió sus documentos y no pudo realizar el registro. Posteriormente, su hermano ingresó a México después de haber sido amenazado de muerte en Honduras. Cuando ingresó, agentes de la COMAR le recomendaron ir a Acayucan, Veracruz, a solicitar su reconocimiento de la condición de refugiado. No obstante, en el camino fue detenido por oficiales de migración y pese a manifestar que no podía regresar a su país, los ofi-

ciales hicieron caso omiso. Posteriormente fue deportado a su país de origen.

Una señora de nacionalidad cubana contaba con citatorio ante la COMAR; no obstante, cuando se encontraba en un autobús en Tapachula, Chiapas, fue detenida por agentes migratorios. Mostró el citatorio a los agentes, pero aun así fue trasladada a la estación migratoria Siglo XXI, donde estuvo 48 horas y después fue deportada.

Dos hermanos habrían sido deportados por el INM, pese a que contaban con constancia de trámite ante la COMAR, en Tapachula, Chiapas. Fueron detenidos en un retén cuando iban hacia Tuxtla Gutiérrez por cuestiones laborales. Habrían mostrado su constancia de trámite a los agentes del INM, añadiendo que no podían regresar a su país porque sus vidas corrían peligro. Los agentes de migración respondieron que era mejor que los deportaran y que después retornaran a México que esperar la resolución por parte de la COMAR. Estuvieron en la estación migratoria de Villahermosa, no les dieron derecho a una llamada telefónica, los agentes de migración se quedaron con sus constancias de trámite y, finalmente, habrían sido devueltos a su país de origen.

Una adolescente de nacionalidad guatemalteca ingresó a México por el estado de Chiapas; desconocía la existencia de la COMAR. Fue detenida por el INM en Ciudad Acuña, Coahuila, y no se le permitió solicitar el reconocimiento de la condición de refugiada, a pesar de haber expresado tener miedo de regresar a su país. La Procuraduría de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes tuvo conocimiento del caso y no ejerció una adecuada representación, pues a la adolescente se le hizo firmar un documento que se presume se usó para admitir su retorno, cuando su intención era quedarse en México. Durante el transcurso de noviembre fue devuelta a su país de origen.

Diciembre

Una mujer de nacionalidad hondureña, quien pese a contar con constancia de reconocimiento de la COMAR y oficio de regularización emitido por el INM (no le habrían emitido una TVRH) fue deportada a su país de origen. La persona sigue en Honduras, con intenciones de regresar a México y tramitar la TRP.

X. Tendencias encontradas 2023

En el presente informe no se abordarán las tendencias encontradas durante 2022, ya que están reflejadas en el Informe 2022. Algunas de las tendencias más relevantes encontradas durante 2023 son las siguientes:

1. Sistema de citas que viola el derecho de solicitar asilo

Como se mencionó en capítulos anteriores, a partir del aumento de casos de personas refugiadas que llegan a México, particularmente por el sur, la COMAR estableció un sistema de citas. Debido a que este no se encuentra contemplado en ninguna ley o reglamento, la COMAR lo ha modificado con el tiempo de múltiples formas. A la fecha existe una gran ambigüedad sobre la regulación y protección que este sistema otorga a las personas, y que, en términos generales, consiste en un procedimiento para la recepción y gestión de las nuevas solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado: primero, la COMAR recibe estas solicitudes de las personas solicitantes de asilo y, en vez de registrarlas y admitirlas, otorga un “citorio” para que la persona formalice su solicitud en la fecha ahí señalada. Los plazos para las citas han variado de tres hasta diez meses. El citorio no sustituye a las constancias de trámite de reconocimiento de la condición de refugiado, y consiste en un correo electrónico o una impresión simple fácilmente falsificable, por lo que las autoridades migratorias no lo consideran un documento con efectos jurídicos. Además, al no ser el citorio un documento contemplado en la ley, tampoco es considerado válido para la tramitación de documentos migratorios, como sería la Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias.

Desde una interpretación pro-persona, el citorio debería ser suficiente para proteger a las personas solicitantes de asilo de la devolución a su país de origen, por haber expresado formalmente al Estado mexicano necesidades de protección internacional. El artículo 22 de la LSRPCAP establece que, una vez presentada la solicitud, la persona solicitante no podrá ser devuelto a su país de origen. Sin embargo, el citorio no garantiza el efecto material del derecho a la no devolución, por lo que las personas que cuentan con él se ven sometidas a un riesgo constante de

devolución y a la discrecionalidad de las autoridades migratorias.

Por último, la imposibilidad para regularizar su condición migratoria por la falta de una constancia de trámite expone a las personas a un contexto generalizado de carencia de garantías para acceder a derechos humanos básicos.

2. Negativa de entrega de documentación migratoria a solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado

A finales de 2023 se detectó que el INM omitía la expedición de la Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias (TVRH), la cual comenzó a remplazar por un oficio en copia simple donde se autoriza la regulación migratoria especificando la temporalidad de esta, pero que carece de sustento legal y no es reconocido por la sociedad.

Esta omisión ha imposibilitado la integración de personas refugiadas en su comunidad, así como el acceso a derechos básicos como salud, educación, vivienda digna, servicios financieros, empleo formal, derecho al libre tránsito, entre otros. La falta de emisión de TVRH también priva a las personas refugiadas de contar con un documento de identificación, en tanto que otras instancias del gobierno que requieren la presentación de un documento de identidad para prestar algún servicio no tienen conocimiento sobre la suspensión de la emisión de la TVRH por parte del INM.

3. Violación al principio de unidad familiar

La participación de las Procuradurías de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de los municipios, estados y federal ha sido poco efectiva para garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia en contextos de movilidad. En el caso de niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados, se han limitado a esperar la canalización por parte del INM para iniciar con las acciones de protección integral. Y en el caso de niñez y adolescencia que viaja con su núcleo familiar, no han actuado de ma-

nera amplia y contundente respecto a la canalización de las familias completas a los CAS en donde se garantice la unidad familiar. En ese sentido, se siguen detectando casos de familias que, al ser detenidas por el INM, este, antes de dar el aviso a las PPNNA, separa a algún miembro de la familia y lo envía a estaciones migratorias, dejando a las niñas, niños y adolescentes en compañía de uno de los representantes originarios (por lo general, la madre).

Esta situación va de la mano con la especial atención que se debe poner a los CAS dependientes de las PPNNA, y el SNDIF, que en su mayoría tienen un sistema de puertas cerradas, lo que puede interpretarse como una continuación de las medidas de restricción a su libertad.

4. Ausencia de colaboración interinstitucional

Ya se han descrito diversas situaciones en las que el INM omite hacer una revisión exhaustiva de documentos migratorios oficiales o documentos expedidos por la COMAR con las autoridades competentes para verificar la información de los documentos presentados por las personas refugiadas, solicitantes o con necesidades de protección internacional que se han visto en el escenario de tener que mostrar a la autoridad su identidad.

Lo anterior no es más que el reflejo de la poca cooperación que hay entre el INM y la COMAR, que, además, carecen de un sistema transversal que les permita identificar la información que tiene cada uno en sus sistemas institucionales, en tiempo real. Esto, naturalmente, ha incidido en las constantes violaciones a los derechos humanos de las personas mencionadas, y en particular, en la violación al principio de no devolución.

5. Violación a la garantía del principio de no devolución (COMAR como autoridad garante)

En múltiples situaciones, ha sido posible observar que no sólo es el Instituto Nacional de Migración el que expone a una situación de riesgo de devolución a la población refugiada, solicitante del reconocimiento de la condición de refugiada o personas con necesidades de protección internacional que han expresado formalmente al Estado mexicano necesidades de protección.

La anterior afirmación puede verse reflejada en los siguientes escenarios:

- El sistema de citas implementado por la COMAR inició con la emisión de un documento que solamente señalaba que protegía contra la devolución. Sin embargo, no hay antecedentes ni información que indique que se habría informado al INM que dicho documento debería ser considerado como válido en tanto las personas tuviesen acceso al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado.
- A finales de 2023, la COMAR dejó de emitir siquiera un documento con la leyenda que indicaba que la cita protegía contra la devolución. Por el contrario, comenzó a emitir citatorios electrónicos que no serían entregados el mismo día en que la persona asistía a la COMAR a solicitar asilo. Se ha reportado que el comunicado sobre la fecha de la cita ha llegado a tardar más de tres meses. Esto pone en excesivo riesgo de devolución a las personas, porque se les deja en un estado de irregularidad, sin un documento que les proteja o les garantice acceso a derechos.
- Ante la clara existencia de casos de detención de personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, la COMAR –aun conociendo que este tipo de situaciones suceden– no ha impulsado iniciativas para lograr una fusión e interoperabilidad de sus sistemas con los del INM con el fin de permitirle a este corroborar la información y evitar la devolución de las personas. Cabe destacar que si bien el INM sería la principal institución que viola el principio de no devolución, la COMAR no estaría llevando a cabo acciones necesarias para proteger este principio, contemplado en las normas que regulan sus propias facultades.
- En el contexto de los aeropuertos, la COMAR no brinda una respuesta efectiva, ni ha generado acciones necesarias para garantizar que personas con necesidades de protección internacional que llegan vía aérea a México tengan acceso a territorio y posteriormente acceso a procedimiento. Desde su creación, la COMAR, no ha puesto en marcha acciones para garantizar presencia permanente en un lugar donde llegan muchas personas con necesidades de protección internacional.

→ En cuanto a estaciones migratorias, en virtud de que en 2023 se redujeron los plazos de detención migratoria de quince días a treinta y seis horas, la COMAR no ha presentado iniciativas que permitan garantizar que durante ese tiempo se inicie un ejercicio de detección de personas con necesidades de protección internacional, ni ha garantizado presencia permanente de funcionarios adscritos a dicha institución que puedan garantizar el acceso a procedimiento y protección contra la devolución. Son las organizaciones de la sociedad civil las que impulsan esfuerzos por hacer visitas a estaciones, y a pesar de no lograr tener presencia permanente en estos lugares, con sólo ir una vez, pueden detectar a personas que no deberían estar detenidas, a quienes, por el contrario, debería garantizarles acceso al procedimiento de asilo.

6. Falta de acceso a la información y al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado

Continúa observándose que el acceso a la información sobre el derecho que asiste a las personas extranjeras de iniciar el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiadas es una deuda pendiente por parte, tanto de la COMAR —que ha fallado en su tarea de informar a las personas extranjeras sobre su derecho a solicitar protección internacional en México si así lo requieren; como del INM —que tiene esta misma obligación normativa respecto a las personas extranjeras que llegan a algún centro de detención migratoria. No son pocas las personas de las organizaciones con las que trabajamos en defensa de los derechos de las personas refugiadas que nos comentan prácticamente todos los días que ninguna de las dos autoridades, ni la COMAR ni el INM, les informaron de este derecho cuando estaban en México, pese a haber sido detenidas por este último.

7. Incomunicación en estaciones migratorias

Las personas refugiadas que son trasladadas a estaciones migratorias tienen el derecho de comunicarse con sus familiares y abogados. No obstante, en la práctica, se encuentran incomunicadas y no pueden tener acceso a su documentación o a medios de prueba para demostrar que

son solicitantes de la condición de refugiado, refugiadas o personas con protección complementaria.

Asimismo, este año se detectó que dentro de las estaciones migratorias las personas podrían hacer una llamada, pero si esta no era respondida, se entendía que perdían su derecho a comunicarse. En consecuencia, las personas dentro de estaciones migratorias se encuentran totalmente incomunicadas y sin posibilidad de acceder a asesoría y representación legal.

Además, tal y como ya se ha establecido, es un avance para el sistema jurídico mexicano el pronunciamiento de la SCJN, al establecer que las personas sólo deban permanecer detenidas en un plazo no mayor a 36 horas, reconociendo el tiempo en detención administrativa señalado en la Constitución mexicana. Esto representa un reto ya que las personas son movidas sin que puedan acceder a información o asesoría para su proceso de protección en el país.

XI. Obstáculos señalados en 2022 que continúan vigentes

En el 2022 se detectaron los siguientes obstáculos:

- Incomunicación de las personas y sus efectos en la defensa efectiva contra devoluciones.
- Retención o destrucción, por parte de las autoridades migratorias, de los documentos de las personas, como las constancias de la COMAR o las condiciones migratorias.
- Falta de colaboración inmediata de la COMAR en la protección de personas solicitantes de asilo o reconocidas como refugiadas en riesgo de devolución.
- Falta de recurso efectivo una vez llevada a cabo la devolución.

Para consulta del análisis de estos obstáculos durante ese periodo, puede referirse al Informe 2022, cuya liga electrónica fue referida en capítulos anteriores.

XII. Obstáculos encontrados en 2023

1. Falta de entrega de documentación por parte de la COMAR al momento de iniciar su procedimiento de asilo en México

En 2023 se detectaron dos principales obstáculos respecto a la falta de entrega de documentación por parte de la COMAR. El primero es el irregular sistema de citas implementado por COMAR que no está regulado en la ley; aun y cuando se otorga un documento denominado “citorio”, este no es validado por todas las autoridades del país, lo que coloca a las personas solicitantes de asilo en una grave situación de inseguridad jurídica sobre su protección contra la devolución, sus derechos y acceso a servicios. De hecho, parece ser desconocido por las autoridades, puesto que, aunque las personas lo presentan antes de ser detenidos o en la estación migratoria, una vez que fueron detenidas, las autoridades continúan con el proceso de devolución de la persona a su país de origen.

El otro obstáculo fue la suspensión de la expedición de la Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias por parte de la INM, hecho contrario a la obligación prevista en el artículo 13 de los Lineamientos para Trámites y Procedimientos Migratorios. Esto dificultó el acceso a servicios básicos de las personas refugiadas y las ha expuesto de manera grave a la devolución.

Por lo tanto, la falta de un documento con el que las personas solicitantes de asilo puedan probar que han expresado formalmente su voluntad para solicitar protección en México y que, por lo tanto, les otorgue seguridad jurídica los expone a ser devueltos a su país de origen.

2. Falta de análisis adecuado, por parte de la COMAR, de las solicitudes de reanudación de procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, como consecuencia de una devolución consumada

El artículo 24 del Reglamento de la LSRPCAP establece que serán considerados como abandonados aquellos procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado de personas que no se presenten en dos o más ocasiones consecutivas e injustificadas a la COMAR o al INM,³¹ o bien, casos en los que se trasladen a una entidad federativa distinta a aquella en la que presentaron su solicitud de asilo, sin contar con autorización previa de la COMAR. Asimismo, se prevé el procedimiento de reapertura de determinados casos, siempre que la persona solicitante de asilo justifique las causas por las cuales incurrió en el abandono.

No obstante, en la práctica, la aplicación de estos supuestos normativos suele ser una carga excesiva para las personas sujetas de protección internacional, particularmente para aquellas que fueron víctimas de una detención y devolución. Esta afirmación se desprende de que la redacción de dicha disposición reglamentaria parte de una supuesta voluntariedad de la persona solicitante de asilo de no presentarse a su firma semanal o de trasladarse a otra entidad federativa, voluntariedad que no existe cuando son las propias autoridades mexicanas las que la detienen y trasladan fuera del estado e incluso fuera del país.

Además, las personas son quienes tienen la obligación de justificar su solicitud de reanudación y, en su caso, presentar las pruebas con las que cuenten; esta condición no siempre se logra pues las autoridades responsables, al no expedir la documentación necesaria, lo que constituye una

31 Desde el año 2020, derivado de la contingencia sanitaria por el SARS CoV2, la obligación de acudir a firmar semanalmente a COMAR o INM ha sido suspendida.

violación a derechos humanos, es poco probable que dejen evidencia de sus acciones, situación incluso más complicada en los casos en que se trate de una omisión de su parte.

A su vez, la COMAR tiene la obligación de analizar exhaustivamente cada una de las solicitudes de reapertura, considerando en todo momento este contexto tan adverso al que se enfrentan las personas solicitantes de asilo. Sin embargo, la regla general suele ser la denegación automática de reanudaciones, sin un análisis previo y debido del caso.

Aunado a ese escenario, en 2023 se identificó un caso en el que, como respuesta a la solicitud de reanudación del procedimiento del reconocimiento de la condición de persona refugiada por haber sido víctima de una devolución, paradójicamente, la COMAR determinó después de cuatro meses que estaba imposibilitaba para continuar con el análisis del expediente, debido a que la persona salió del territorio nacional, acogiéndose a la protección de su país de origen. Esto en clara omisión a que esta solicitud se realizó por la persona víctima de devolución en cuanto le fue posible reingresar a México y que manifestó expresamente que el aparente abandono de su procedimiento se debió a que fue sujeto a una devolución, en contra de su voluntad, y que su vida continuaba corriendo peligro en su país de origen.

Por otro lado, es importante mencionar que la determinación de abandono de un caso también conlleva que las personas implicadas dejen de ser consideradas solicitantes de asilo y se ordene dar aviso de inmediato al INM, lo cual puede dar paso a un procedimiento administrativo migratorio y, en su caso, derivar en un nuevo evento de detención y devolución. Por ello, cobra especial relevancia el que la COMAR realice un análisis adecuado de las solicitudes de reapertura de los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado, pues hacerlo constituye una salvaguarda más de respeto y protección del principio de no devolución.

3. Falta de mecanismos efectivos para prevenir, sancionar y reparar la violación al principio de no devolución

Si bien el principio de no devolución encuentra sustento legal en el derecho internacional de las personas refugiadas, así como, a nivel nacional, particularmente, en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político y su Reglamento, lo cierto es que no hay un mecanismo institucional y efectivo encaminado a prevenir los casos de devolución.

Esta situación se agrava aún más ante la presencia de los obstáculos señalados y descritos anteriormente, pues constituyen prácticas generalizadas y sistemáticas que fomentan un contexto de irregularidad e ilegalidad en el que pueden ocurrir las devoluciones sin que las autoridades responsables sean debidamente sancionadas ni obligadas a realizar una reparación integral a las víctimas directas e indirectas.

Aunque en el marco normativo mexicano hay diversas vías jurisdiccionales y no jurisdiccionales para sancionar y reparar la violación al principio de no devolución —queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, queja ante el Órgano Interno de Control, procedimiento ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, solicitud de Responsabilidad Patrimonial del Estado, entre otras—, es importante considerar que las personas sujetas de protección internacional pocas veces logran acceder a la justicia pronta y expedita en México debido a múltiples factores que las colocan en una situación de vulnerabilidad.

Ante estas circunstancias, se considera imperativo establecer mecanismos efectivos, en particular desde un enfoque preventivo y, en caso contrario, tendientes a sancionar y reparar las violaciones al principio de no devolución, considerando en todas y cada una de sus etapas el contexto y múltiples barreras a las que se enfrentan las víctimas directas e indirectas de dichas devoluciones.

4. Violaciones al debido proceso y al plazo razonable para expedir una resolución

La falta de apego al contenido del artículo 24 de la LSRPCAP, que establece que la COMAR deberá emitir una resolución al proceso de reconocimiento de la condición de refugiado dentro de cuarenta y cinco días hábiles, aumenta el riesgo de las personas solicitantes de ser devueltas a un país en el que su vida corra peligro. La obligación que tienen las personas solicitantes de mantenerse en la entidad federativa en la que inician un proceso ante la COMAR está en reciprocidad con la obligación que tiene la entidad de resolver el proceso en tiempo y forma. Los tiempos de resolución (incluso desde el inicio, como se señaló en el apartado en el cual se explicó el nuevo sistema de citas implementado por la COMAR) obligan a las personas a trasladarse a otra entidad federativa en la que puedan acceder a medios de vida.

Hay que señalar que el artículo 23 del Reglamento de la LSRPCAP contempla la posibilidad de que el solicitante promueva un cambio de entidad federativa, la cual deberá ser resuelta en tres días; no obstante, en la práctica, la COMAR ha ignorado estas solicitudes. Esta omisión obliga nuevamente a las personas a salir de la entidad en la que iniciaron el proceso (en específico estados del sur del país), ya que no tienen posibilidad de acceder a un empleo para sobrevivir; una vez fuera del estado, el INM tiene mayor posibilidad de detener a personas y devolverlas a un país en el que su vida, seguridad o libertad estén en riesgo, justificando su actuar al señalar que las personas abandonaron su procedimiento, conforme a las disposiciones contenidas en la LSRPCAP.

XIII. Preocupaciones encontradas en 2023

A continuación, se enlistan las preocupaciones en torno a la problemática de la devolución de personas con necesidad de protección internacional a sus países de origen que actualmente continúan sucediendo y que, a pesar de su exposición en distintos espacios, no han sido resueltos por las autoridades, ni hay voluntad para hacerlo.

1. Principio de no devolución

Siguen sin implementarse medidas de prevención en relación con violaciones a los principios de no devolución.

Por lo que se refiere al principio de no devolución como una obligación de los Estados de abstenerse a devolver a las personas, es preocupante que los casos documentados reflejen su incumplimiento, a pesar de que México forma parte de distintos tratados internacionales que lo protegen.

En congruencia con los estándares internacionales sobre la protección internacional de personas refugiadas, tanto la LSRPCAP como su Reglamento estipulan la protección contra la devolución de personas solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado y refugiadas, así como de las personas que obtuvieron la protección complementaria.

En la práctica, las personas extranjeras en detención migratoria se encuentran incomunicadas y pueden carecer de acceso a la documentación o los medios de prueba para demostrar que son solicitantes de la condición de refugiado, refugiadas o con protección complementaria.

Por ello, externamos preocupación sobre el manejo de información del INM y la COMAR, debido a que no existe un sistema de información que permita corroborar la base de datos de personas refugiadas y que a su vez lleve a resolver los procedimientos administrativos migratorios considerando los acuerdos y resoluciones emitidas por la COMAR

a favor de las personas solicitantes de asilo y reconocidas como refugiadas.

Por último, planteamos la necesidad de que las personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado y reconocidas como refugiadas no sean presentadas en las estaciones migratorias y estancias provisionales, sino que, durante la identificación de personas en situación irregular, se les brinde información sobre el derecho a obtener la regularización migratoria y la obligación de fijar su domicilio y notificarlo una vez que decidan el lugar donde desean radicar en el país.

2. Acceso al procedimiento del reconocimiento de la condición de refugiado

Otra de las preocupaciones sobre protección es la falta de capacidad de la COMAR para atender las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado y el número limitado de oficinas de representación en entidades federativas.

Si bien es cierto que la COMAR no tiene facultades para devolver personas a su país de origen mediante procedimientos migratorios, tal y como sucede con el INM, también lo es que su capacidad de respuesta para recibir solicitudes de primera vez es limitada.

Para gestionar la recepción del alto número de solicitudes, la COMAR entrega citas a las personas para presentar su solicitud nueva. Sin embargo, conforme a lo señalado en varias secciones, esto no forma parte del procedimiento formal establecido en la ley; el artículo 22 del Reglamento de la LSRPCAP únicamente prevé que “una vez presentada la solicitud, el solicitante no podrá ser devuelto a su país de origen”, y el artículo 21 indica que “una vez recibida la solicitud, todos los solicitantes llenarán de puño y letra el formulario de información que al efecto establezca la Coordinación, en un idioma o lengua de su comprensión”.

De acuerdo con los estándares del derecho internacional y el derecho internacional de los derechos humanos, y desde una interpretación del principio *pro persona*, el derecho a la no devolución debe respetarse desde el momento en que una solicitud es presentada, entendiéndose por ello la recepción de una solicitud escrita, por interpósita persona y ratificada, o la solicitud verbal. Sin embargo, en la legislación mexicana no se contempla la protección contra la devolución a las personas que tienen cita para acudir a presentar su solicitud o cuentan con un pre-registro en línea.

El Grupo de Trabajo de No Devolución hace énfasis en que la COMAR, al registrar una cita para que la persona acuda a presentar su solicitud, la coloca en riesgo de devolución hasta en tanto su solicitud sea admitida a trámite. Además, es preocupante que los citatorios no sean un acto legal reconocido por otras autoridades como la Guardia Nacional, la Policía Federal, local o municipal y el INM, debido a que no existe una circular general que les informe sobre este documento y explícitamente sobre el derecho a no ser devuelto.

3. Nula difusión de los documentos de identidad emitidos por la Secretaría de Gobernación

La fracción XXII del artículo 15 del Reglamento de la LSRP-CAP estipula que la COMAR tiene como atribución "organizar y participar en actividades de difusión sobre los derechos y las obligaciones de los solicitantes, refugiados y extranjeros que hayan recibido protección complementaria".

Sobre el derecho a la identidad y documentación de las personas solicitantes de asilo y reconocidas como refugiadas, a través de la COMAR se garantiza la expedición a cada solicitante y a sus dependientes de una constancia de trámite respecto de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado. Asimismo, dentro de la constancia se menciona el derecho a obtener el documento migratorio expedido por la Secretaría de Gobernación que acredite su condición de estancia regular.

Concretamente, tanto las personas solicitantes de asilo, reconocidas como refugiadas y beneficiarias de protección complementaria cuentan con el derecho a obtener una estancia legal que acredite su derecho a estar y transitar por el país. Asimismo, la COMAR tiene la atribución de dar a

conocer a través de la difusión el derecho a la identidad de las personas. Sin embargo, actualmente no se han dado a conocer de forma masiva, y en específico a las autoridades migratorias, los tipos de documentación que una persona solicitante de asilo o reconocida como refugiada puede tener y los derechos que de ella derivan. Así, el desconocimiento de las autoridades sobre tales documentos o sobre su alcance con frecuencia resulta en la transgresión a los derechos de las personas con necesidades de protección internacional y reconocidas como refugiadas o en violación al principio de no devolución.

4. Acceso a la regularización migratoria

Por otra parte, si bien los documentos que expide la COMAR a personas solicitantes de asilo, reconocidas como refugiadas y beneficiarias de protección complementaria no son documentos de estancia migratoria, las personas tienen la obligación de regularizar su situación a través de la regularización por razones humanitarias (solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado) u obtener su estancia de residente permanente (personas reconocidas como refugiadas y beneficiarias de protección complementaria).

En la actualidad, muchas personas enfrentan retos para lograr obtener documentación migratoria por las siguientes razones: 1) falta de sistema de citas eficiente que permita acceder al trámite; 2) política de no entregar documentación, tanto TVRH como TRP a la población, hecho que ha perjudicado su acceso a derechos adicionales como salud, educación, trabajo decente, entre otros; y 3) falta de disposición de la COMAR y el INM de difundir ampliamente en medios de alcance nacional los trámites actuales, así como las garantías que deberían tener las personas solicitantes de asilo y reconocidas como refugiadas, para que sean protegidas contra la devolución, por un lado, y accedan a otros derechos, por el otro.

La preocupación del Grupo de Trabajo de No Devolución se centra en que la constancia de reconocimiento de la condición de refugiado no es garantía de la obtención del documento migratorio de residencia permanente, y la constancia de trámite para personas solicitantes de asilo no es garantía para la obtención de una Tarjeta de Visitante por

Razones Humanitarias, lo que coloca a la población en mayores riesgos de devolución.

5. Alertas migratorias

Algunas personas refugiadas, una vez que inician sus procedimientos migratorios para obtener la estancia de residencia permanente, han obtenido resoluciones negativas debido a la emisión de una alerta migratoria. La alerta migratoria en México es una figura que ha sido ampliamente difundida por organizaciones de la sociedad civil por ser un procedimiento que pone en riesgo a las personas extranjeras.³²

Las personas solicitantes de asilo y reconocidas como refugiadas, en el momento en que se acercan a regularizar su situación migratoria ante el INM, y luego de recibir el documento expedido por la COMAR, se encuentran con la noticia de la existencia de una alerta migratoria, sin que previamente hubiesen sido notificadas al respecto. Dado que no hay una diferencia entre las personas extranjeras y personas refugiadas en la Ley de Migración, no existe excepción al resolver esas peticiones para quienes han sido reconocidas como refugiadas, que ya de por sí presentan distintas vulnerabilidades al tener que ingresar de manera informal a territorio mexicano.

El Grupo de Trabajo de No Devolución manifiesta su preocupación por la falta de claridad respecto de la naturaleza jurídica de la alerta migratoria, la falta de garantías al debido proceso y el hecho de que está afectando directamente a la población refugiada y solicitante de asilo en México, poniéndola en riesgo de devolución.

6. Análisis inadecuado e incompleto por parte de la CNDH de las quejas presentadas

En el informe 2022, se señaló que la CNDH no habría emitido ninguna recomendación sobre casos de personas solicitantes de asilo o reconocidas como refugiadas devueltas a país de origen. Durante 2023 se hizo un monitoreo similar y se halló que en diciembre de 2023 se resolvió una queja presentada ante la CNDH en favor de una persona

solicitante de reconocimiento de la condición de refugiado en México, quien fue devuelta en el 2022 en dos ocasiones por el INM, a pesar del evidente peligro que representaba esta acción para su vida.

Como ha quedado señalado, los procesos en la COMAR son largos, lo que impacta directamente en las personas que dependen de su labor. En el caso de la víctima que miembros del Grupo de Trabajo de No Devolución acompañaron, solicitó desde 2019 su reconocimiento como persona refugiada; sin embargo, no fue hasta 2021 cuando sólo le fue entregada la constancia de que su caso estaba en trámite. La TVRH que obtuvo a partir de dicha constancia venció, y al acudir a la COMAR para la expedición de una nueva con la que pudiera renovarla, se le indicó que debía esperar un par de meses para que se dictara resolución.

En este lapso, fue detenida por la Guardia Nacional en Nuevo León y trasladada a una estación migratoria en Veracruz, desde donde se decidió, de manera arbitraria, devolverla a su país de origen, violando el principio de no devolución por tratarse de una persona con necesidades de protección internacional y que ya había iniciado su trámite de reconocimiento de la condición de refugiado en el país. Este caso ejemplifica una serie de irregularidades por parte de múltiples autoridades mexicanas, un patrón que, desafortunadamente, no es aislado, ni ha dejado de ocurrir.

Estas transgresiones a derechos humanos fueron expuestas ante la CNDH, que emitió la [Recomendación. 257/2023](#) en la que se reconoce que la COMAR y el INM vulneraron los derechos humanos de la víctima, incluyendo la violación al principio de no devolución y los derechos a la libertad personal, seguridad jurídica y legalidad.

Sin embargo, no podemos dejar de notar la ausencia de atribución de responsabilidad a la Guardia Nacional, a pesar del testimonio de la víctima sobre la participación de esta en su detención. Del mismo modo, se destaca que la Recomendación sólo se refiere a los hechos que concluyeron en la devolución de la víctima desde la estación migratoria en Veracruz, y omite considerar que fue devuelta por segunda ocasión cuando fue detenida en la Ciudad de México y llevada a la estación migratoria de Villahermosa. Además, a pesar de que después de la primera devolución a la que fue sujeta la víctima se solicitó a la COMAR la reapertura de su solicitud de reconocimiento de la condición

32 Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), *Fronteras invisibles de México*, 2021.

de refugiado, esta autoridad señaló que, al salir la persona del territorio nacional, acogiéndose a la protección de su país de origen, se vio imposibilitada de continuar con el análisis de su caso, además de que no se consideró que se expuso claramente que la víctima fue devuelta contra su voluntad y que continuaba teniendo necesidades de protección internacional. Sobre estos actos la CNDH tampoco se pronunció en su recomendación.

Finalmente, la CNDH omitió determinar la responsabilidad de la Oficina Consular de México en el país de origen de la persona víctima de devolución por negarse a recibirle una solicitud de readmisión al territorio mexicano, bajo el único argumento de que esta no procedía si no contaba con pasaporte ni con acta de deportación, sin tomar en cuenta que el escrito se refería a estos dos requisitos y exponía los motivos por los cuales era posible eximirla de presentarlos.

7. Intervención de las Oficinas Consulares en el procedimiento de reingreso

A pesar de que una persona víctima de devolución consumada acudió en 2023 a la Oficina Consular de México en su país de origen para presentar escrito de solicitud de readmisión al territorio mexicano –de conformidad con el artículo 99 del Reglamento de la Ley de Migración–, el funcionario consular se negó a recibir la solicitud, argumentando que esta no procedía si no contaba con pasaporte ni con acta de deportación, aun cuando la persona señaló que nunca se le entregó este último documento y que el pasaporte estaría en trámite.

El escrito de solicitud de readmisión expresaba, precisamente, que el procedimiento de ambas devoluciones a las cuales fue sujeta fue arbitrario e irregular en tanto no se siguió el proceso establecido por el artículo 242 del Reglamento de la Ley de Migración, así como tampoco existía fundamento para expulsarla, deportarla o retornarla a su país de origen, al ser una persona con necesidades de protección internacional. Además, el escrito de solicitud de reingreso a México abordaba estos dos requisitos y exponía los motivos por los cuales podía ser exenta de aportar dichos documentos.

En cuanto al acta de deportación, el artículo 99 del Reglamento de la Ley de Migración señala que esta deberá ser parte de la solicitud, “en caso de contar con ella”, lo que evidencia que no es un requisito *sine qua non*. La propia ley no señala este documento como indispensable para solicitar el reingreso, pues reconoce la posibilidad de que la persona interesada no lo tenga. Por lo que respecta al pasaporte, la persona podía ser eximida de cumplir con tal requisito, en tanto el motivo para regresar a México era para continuar con su solicitud de asilo y se encontraba fuera del territorio a partir de la devolución de la que fue víctima por parte de la autoridad migratoria. Por ello, en el escrito se señaló que el derecho a solicitar y recibir asilo no puede ser condicionado a contar con este tipo de documentos.

No obstante, la Oficina Consular se negó a recibir la solicitud, insistiendo en que contar con el acta de deportación y el pasaporte era indispensable, por lo que la persona tuvo que retirarse sin poder presentar su solicitud e iniciar el trámite que le permitiría reingresar a México y continuar con su procedimiento de reconocimiento de la condición de persona refugiada. Lo anterior se llevó a cabo contraviniendo lo establecido en disposiciones del Reglamento de la Ley de Migración y criterios internacionales respecto a los requisitos impuestos a personas con necesidades de protección internacional para el ingreso al país donde buscan solicitar asilo.

XIV. Experiencia en la incidencia y búsqueda de soluciones con autoridades involucradas

A pesar de intentos del Grupo de Trabajo de No Devolución de celebrar una reunión con el INM y la COMAR, luego de la publicación del Informe 2022, no obtuvimos respuesta alguna, ni seguimiento activo de su parte.

Si bien representantes de la COMAR y de la Secretaría de Relaciones Exteriores acudieron a la rueda de prensa celebrada el 30 octubre de 2023 en donde se presentó el Informe 2022, ninguna de estas autoridades fue proactiva para dar seguimiento a las problemáticas mencionadas, ni se han preocupado por impulsar cambios, a pesar de las preocupaciones expuestas.

En relación con la CNDH, el Grupo de Trabajo de No Devolución reconoce su disposición de reunirse con las organizaciones y revisar el Informe 2022, así como rutas de contacto y seguimiento para casos de esta naturaleza. Aunque el organismo también se presentó a la rueda de prensa, es importante señalar que aún hay retos que la CNDH debería cumplir, como por ejemplo, implementar medidas cautelares en favor de personas puestas en riesgo de devolución, pronunciarse de manera más proactiva sobre las nuevas prácticas irregulares cometidas por el INM y la COMAR, y publicar un informe sobre no devolución de personas refugiadas y solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado.

XV. Conclusiones

1. Existe una práctica preocupante de devolución de solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado y de personas reconocidas como refugiadas en México. En el caso de solicitantes de protección internacional, dichas devoluciones se ejecutan independientemente de que estén en cumplimiento de sus obligaciones dentro del procedimiento de asilo.
2. La devolución de personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado o personas reconocidas como refugiadas es inaceptable y contrario al derecho internacional de las personas refugiadas y, por lo tanto, de las obligaciones del Estado mexicano al respecto.
3. Ante los hechos relacionados con presuntas malas prácticas, pareciera que existe una tendencia por parte de las autoridades a destruir la documentación de las personas con necesidades de protección internacional.
4. Existe una barrera de acceso a procedimiento para personas que cuentan con citatorio y son devueltas a su país de origen.
5. No hay libertad de movimiento para personas reconocidas como refugiadas, pues son sometidas injustificadamente a verificaciones y controles migratorios, detenciones y devoluciones a su país de origen.
6. En el caso de solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, si bien hay una restricción a la libertad de movimiento debido a que la legislación indica que no pueden salir de la entidad donde iniciaron su solicitud, esto no justifica que personas que han salido de un municipio a otro dentro de la misma entidad sean sometidas a verificaciones migratorias y posteriormente presentadas en estaciones migratorias o estancias provisionales.
7. Se transgredieron múltiples derechos humanos a toda la población devuelta identificada en 2022, como el derecho a la libertad personal, a la libre circulación y a la seguridad e integridad personal.
8. Se han implementado nuevas prácticas tanto por el Instituto Nacional de Migración (INM) como por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) que generan barreras materiales de acceso al procedimiento de asilo, acceso a derechos básicos y movilidad de las personas refugiadas y solicitantes:
 - a. Por parte de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), el nuevo sistema de citas que no se encuentra regulado en la legislación mexicana en la materia.
 - b. Por parte del Instituto Nacional de Migración (INM), la suspensión de la expedición de tarjetas migratorias que comprueban la estancia migratoria regular de la población solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado y reconocida como refugiada.
9. No hay medidas de reparación de parte de las autoridades para la población víctima de violaciones al principio de no devolución.

XVI. Recomendaciones

1. Implementar acciones para eliminar en su totalidad las prácticas detectadas en este Informe.
2. Garantizar el reingreso a territorio mexicano de las personas solicitantes de asilo, reconocidas como refugiadas o que han expresado formalmente necesidades de protección internacional que fueron devueltas.
3. Eliminar las barreras actuales para acceder al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado. Entre ellas, generar medidas de atención eficaces ante el alto número de solicitudes recibidas por la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).
4. Garantizar documentación migratoria a la población solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado y reconocidas como refugiadas, así como a las personas que expresaron formalmente al Estado mexicano necesidades de protección internacional, mediante la entrega de una Tarjeta de Visitante por Razones Humanitarias y una Tarjeta de Residente Permanente, respectivamente, y suspender la entrega del oficio de regularización que no tiene sustento jurídico.
5. Creación de una base de datos compartida entre el Instituto Nacional de Migración (INM) y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) que facilite las consultas de información y la comunicación interinstitucional, en aras de identificar personas solicitantes de asilo y reconocidas como refugiadas y evitar la ejecución de actos violatorios a sus derechos, como la detención o la devolución al país de origen.
6. Frente a cualquier acto de molestia, incluso antes de la detención, el Instituto Nacional de Migración (INM) debe hacer una consulta ejecutiva a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).
7. Capacitar y sensibilizar al Instituto Nacional de Migración (INM) y a la Guardia Nacional en temas de protección internacional y ejercicio de control migratorio con perspectiva de derechos humanos, género y niñez. Esta capacitación deberá obedecer a órdenes de mando en todo el país para no concentrar el conocimiento en la Ciudad de México, incluso, ser enfáticos en lugares de tránsito, incluyendo la difusión de los diferentes tipos de documentos.
8. Difundir y aplicar el artículo 21, tercer párrafo, de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, el cual establece la responsabilidad de los servidores públicos frente al no aviso de detección de casos de solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado.
9. Impulsar de forma prioritaria acciones de mejora regulatoria por parte de las autoridades.
10. Presencia permanente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en los puntos oficiales de internación, tanto terrestres como aeroportuarios.
11. Garantizar el contacto con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) para todos los casos de personas privadas de la libertad en estaciones migratorias y estancias provisionales.
12. Garantizar el contacto de personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado y reconocidas como refugiadas con el Instituto Federal de la Defensoría Pública y organizaciones de la sociedad civil, para la garantía de asistencia legal.
13. Reparación integral a las víctimas, desde la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción, hasta las garantías de no repetición.
14. Que las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, al atender a niñas, niños y adolescentes con necesidad de protección internacional, cumplan con su obligación de brindar la información necesaria respecto al proceso ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).

15. Que las Procuradurías de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, realicen diagnósticos y Planes de Restitución de Derechos considerando la necesidad de protección internacional, allegándose de los mayores elementos posibles del caso; solicitando información a familiares, organizaciones que acompañen o tengan conocimiento del caso y autoridades involucradas; y se tomen en cuenta la participación y la opinión de la niña, niño o adolescente para una debida determinación de su Interés Superior.