

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS*

CASO FAMILIA PACHECO TINEO VS. ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

SENTENCIA DE 25 DE NOVIEMBRE DE 2013

(Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)

RESUMEN OFICIAL EMITIDO POR LA CORTE INTERAMERICANA

El 25 de noviembre de 2013 la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró que el Estado Plurinacional de Bolivia es responsable por la violación de los derechos de buscar y recibir asilo, principio de no devolución, a ser oído con las debidas garantías, a la protección judicial, a la integridad psíquica y moral, a la protección de los niños y de la familia, reconocidos en los artículos 22.7 y 22.8, 8, 25, 5.1, 19 y 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en perjuicio de los miembros de la familia Pacheco Tineo.

I. Hechos

El caso se relaciona con la expulsión de los miembros de la familia Pacheco Tineo de Bolivia, quienes habían ingresado a Bolivia el 19 de febrero de 2001. Los hechos relevantes en este caso ocurrieron entre esa fecha y el 24 de febrero siguiente, días en los cuales las víctimas estuvieron en Bolivia en condición de migrantes en situación irregular y de solicitantes de reconocimiento del estatuto de refugiados. En ese lapso, autoridades migratorias realizaron gestiones administrativas dirigidas a su expulsión y decidieron que no considerarían su solicitud de asilo, luego de lo cual los expulsaron a su país de origen (Perú).

La Corte constató, por un lado, que el 21 de febrero de 2001 la Comisión Nacional del Refugiado (CONARE) determinó sumariamente que no consideraría la solicitud de determinación del estatuto de refugiado presentada por las víctimas, a quienes no dio audiencia ni oportunidad de expresar las razones de su solicitud. En este caso, el Estado tenía un deber especial de cautela, diligencia y precaución en la tramitación de la solicitud, en particular porque tenía información de que los solicitantes ya tendrían reconocida la condición de refugiados o residentes en un tercer Estado

* Integrada por los siguientes jueces: Diego García- Sayán, Presidente; Manuel E. Ventura Robles, Vicepresidente; Alberto Pérez Pérez, Juez; Eduardo Vio Grossi, Juez; Roberto de Figueiredo Caldas, Juez; Humberto Antonio Sierra Porto, Juez, y Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, Juez. Presentes, además, el Secretario del Tribunal Pablo Saavedra Alessandri y la Secretaria Adjunta Emilia Segares Rodríguez.

(Chile). La decisión de la CONARE no les fue notificada, lo cual les impidió conocer de su contenido y, en su caso, recurrir contra la misma.

Por otro lado, en relación con el procedimiento administrativo de expulsión por parte de autoridades del Servicio Nacional de Migraciones boliviano (SENAMIG), las víctimas no fueron formalmente notificadas de la apertura del mismo bajo el Régimen Legal de Migración. Así, la determinación de la procedencia de la expulsión fue de carácter sumario, sin darles audiencia y realizada dentro de un plazo irrazonablemente corto, sin valoración alguna sobre el país al cual correspondía trasladarlos. A pesar de que las autoridades migratorias bolivianas conocían que los miembros de la familia Pacheco Tineo contarían con reconocimiento del estatuto de refugiados o residentes en un tercer Estado, y con la posibilidad efectiva de ser trasladados a éste, la resolución de expulsión fue ejecutada inmediatamente y no les fue notificada, por lo que tampoco pudieron interponer los recursos administrativos y/o judiciales aplicables.

II. Fondo

A. Las garantías mínimas del debido proceso en procedimientos para determinar la condición o estatuto de refugiado y el principio de no devolución

La Corte analizó la evolución del derecho de buscar y recibir asilo y del principio de no devolución en el sistema interamericano, así como su importancia fundamental para la protección internacional de las personas refugiadas, asiladas o solicitantes del estatuto de refugiados. Así, cuando ciertos derechos como la vida o integridad personal de las personas extranjeras estén en riesgo, deberán estar protegidas contra la devolución al Estado en que exista ese riesgo, como una modalidad específica de asilo bajo el artículo 22.8 de la Convención, sin importar su estatuto legal o condición migratoria en el Estado de que se trate, y como un componente integral de la protección internacional de los refugiados, bajo la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. En este sentido, la Corte tomó en consideración las fuentes, criterios y principios del Derecho Internacional de Refugiados.

Esto necesariamente implica que esas personas no pueden ser rechazadas en la frontera o expulsadas sin un análisis adecuado e individualizado de sus peticiones. Antes de realizar una devolución, los Estados deben asegurarse que la persona que solicita asilo se encuentra en la capacidad de acceder a una protección internacional apropiada mediante procedimientos justos y eficientes de asilo en el país a donde se le estaría expulsando. Los Estados también tienen la obligación de no devolver o expulsar a una persona que solicita asilo donde exista la posibilidad de que sufra algún riesgo de persecución o bien a un Estado desde donde el cual puedan ser retornados al país donde sufren dicho riesgo (la llamada "devolución indirecta").

La Corte consideró que el derecho de buscar y recibir asilo y a no ser devuelto en esas circunstancias, establecidos en el artículo 22.7 y 22.8 de la Convención Americana, leído en conjunto con los artículos 8 y 25 de la misma, garantiza que a la persona solicitante de estatuto de refugiado sea oída por el Estado con las garantías mínimas del debido proceso que deben resguardarse en procedimientos de carácter migratorio, en procedimientos relacionados con una solicitud de reconocimiento del estatuto de refugiado o, en su caso, que puedan derivar en la expulsión o deportación de un solicitante de tal condición o de un refugiado.

En ese sentido, la Corte consideró que, de conformidad con las garantías establecidas en los artículos 8, 22.7, 22.8 y 25 de la Convención, y tomando en cuenta las directivas y criterios del Derecho Internacional sobre Refugiados, las personas solicitantes de asilo deben tener acceso a procedimientos para la determinación de tal condición, que permitan un correcto examen de su solicitud, de acuerdo con garantías contenidas en la Convención Americana y en otros instrumentos

internacionales que, en casos como el presente, implican las siguientes obligaciones para los Estados:

- a) deben garantizarse al solicitante las facilidades necesarias, incluyendo los servicios de un intérprete competente, así como, en su caso, el acceso a asesoría y representación legal, para someter su solicitud ante las autoridades. En este sentido, el solicitante debe recibir la orientación necesaria en cuanto al procedimiento que ha de seguirse, en un lenguaje y modo que pueda comprender y, en su caso, se le debe dar la oportunidad de ponerse en contacto con un representante de ACNUR;
- b) la solicitud debe examinarse, con objetividad, en el marco del procedimiento establecido al efecto, por una autoridad competente claramente identificada, lo cual requiere la realización de una entrevista personal;
- c) las decisiones que se adopten por los órganos competentes deben estar debidamente fundamentadas en forma expresa;
- d) con la finalidad de proteger los derechos de los solicitantes que puedan estar en riesgo, el procedimiento de asilo debe respetar en todas sus etapas la protección de los datos del solicitante y de la solicitud y el principio de confidencialidad;
- e) si no se reconoce al solicitante la condición de refugiado, se le debe brindar la información sobre como recurrir y concedérsele un plazo razonable para ello, según el sistema vigente, a fin de que se reconsidere formalmente la decisión adoptada, y
- f) el recurso de revisión o apelación debe tener efectos suspensivos y debe permitirse al solicitante que permanezca en el país hasta que la autoridad competente adopte la decisión del caso, e inclusive mientras esté pendiente el medio de impugnación, a menos que se demuestre que la solicitud es manifiestamente infundada.

Asimismo, la Corte indicó que independientemente de la posibilidad de revisión, en el marco del derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana, y según las regulaciones propias del ordenamiento jurídico de cada Estado, pueden existir determinados acciones o recursos de carácter judicial, por ejemplo de amparo o de *habeas corpus*, que sean rápidos, adecuados y efectivos para cuestionar la posible violación de los derechos reconocidos en los artículos 22.7 y 22.8 de en la Convención, o en la Constitución y en la ley de cada Estado. En esos términos, tales recursos pueden ser, en determinadas circunstancias, efectivos para remediar parcial o totalmente la situación violatoria y, en su caso, para reconducir los procedimientos administrativos, lo cual corresponderá ser evaluado en cada caso.

En relación con los hechos del caso, la Corte constató que el 21 de febrero de 2001 la CONARE determinó que no consideraría la solicitud de determinación del estatuto de refugiado presentada por el señor Rumaldo Pacheco Osco a favor suyo y de su esposa. La CONARE no otorgó la oportunidad a la familia de expresar las razones de su ingreso irregular a Bolivia, o sus razones para solicitar asilo y, por ende, si existían riesgos para su vida o libertad personal en Perú. La CONARE efectuó una determinación sumaria respecto de la solicitud, sin escuchar a los solicitantes mediante audiencia, entrevista u otro mecanismo, sin recibir prueba, sin valorar las circunstancias en que se encontraban los solicitantes en ese momento y sin dar más fundamento o motivación que asumir una "renuncia tácita" a la condición de refugiados que Bolivia les había reconocido en 1996. Tampoco consta que esta resolución o decisión les fuera debidamente notificada, lo cual les impidió conocer de su contenido y, en su caso, presentar una reconsideración o apelación o algún otro recurso judicial idóneo.

Así, ante una nueva solicitud de asilo el Estado tenía un deber especial de cautela, diligencia y precaución en la tramitación de la misma, en particular si tenía información de que los solicitantes ya tenían reconocida la condición de refugiados o residentes en un tercer Estado, en este caso Chile. Es decir, Bolivia debió ser un Estado seguro para las presuntas víctimas y, como tal, debía haber determinado adecuadamente qué procedía en su caso, pues se dio además un contacto efectivo con las autoridades consulares de ese tercer Estado y, por su condición de residentes o

refugiados en éste, los miembros de la familia Pacheco Tineo podían tener derecho a no ser devueltos a su país de origen. Además, al estar involucrados niños, primaba su interés superior en la toma de decisiones que pudiera afectarlos directa o indirectamente, más aún si uno de ellos era de la nacionalidad del referido tercer Estado.

En consecuencia, el Estado violó el derecho a buscar y recibir asilo, en relación con las obligaciones procesales que imponen los derechos de no devolución, garantías judiciales y protección judicial, en los términos de los artículos 22.7, 22.8, 8 y 25 de la Convención Americana, en perjuicio de los miembros de la familia Pacheco Tineo.

B. Las garantías mínimas del debido proceso en procedimientos de carácter migratorio que pueden culminar con la expulsión o deportación de una persona extranjera y el principio de no devolución (non-refoulement)

La Corte reiteró que la detención de personas por incumplimiento de las leyes migratorias nunca debe ser con fines punitivos y que serán arbitrarias las políticas migratorias cuyo eje central es la detención obligatoria de los migrantes irregulares, sin que las autoridades competentes verifiquen en cada caso en particular, y mediante una evaluación individualizada, la posibilidad de utilizar medidas menos restrictivas que sean efectivas para alcanzar aquellos fines.

Del mismo modo, en cuanto a las garantías en procedimientos que puedan conllevar la expulsión o deportación de personas migrantes, la Corte consideró que en ciertos casos en que las autoridades migratorias toman decisiones que afectan derechos fundamentales, como la libertad personal, en procedimientos tales como los que puedan desembocar en la expulsión o deportación de extranjeros, el Estado no puede dictar actos administrativos o judiciales sancionatorios sin respetar determinadas garantías mínimas, cuyo contenido es sustancialmente coincidente con las establecidas en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención y son aplicables en lo que corresponda. Así, el Tribunal también recordó que un procedimiento que pueda resultar en la expulsión o deportación de un extranjero debe tener carácter individual, de modo a evaluar las circunstancias personales de cada sujeto, no debe discriminar en razón de nacionalidad, color, raza, sexo, lengua, religión, opinión política, origen social u otro estatus, y ha de observar ciertas garantías mínimas.

La Corte observó que, en los términos del artículo 22.8 de la Convención, en el sistema interamericano se ha llegado a reconocer el derecho de cualquier persona extranjera, y no solamente a los asilados o refugiados, a la no devolución indebida cuando su vida, integridad y/o libertad (e incluso formas del derecho al debido proceso) estén en riesgo de violación, sin importar su estatuto legal o condición migratoria en el país en que se encuentra. En consecuencia, cuando un extranjero alegue ante un Estado un riesgo en caso de devolución, las autoridades competentes de ese Estado deberán, al menos, entrevistar a la persona y realizar una evaluación previa o preliminar, a efectos de determinar si existe o no ese riesgo en caso de expulsión, lo cual implica respetar las garantías mínimas referidas.

En este caso, la Corte constató que desde el momento mismo en que las presuntas víctimas se presentaron ante el SENAMIG, éste órgano inició gestiones para su expulsión. No consta si dicho órgano efectivamente les otorgó la posibilidad de exponer las razones que los asistían en contra de una eventual expulsión relacionada con su situación migratoria, si en ese sentido les comunicó sus derechos o si les informó expresa y formalmente de los cargos en su contra. Es decir, las presuntas víctimas no fueron formalmente notificadas de la apertura de un procedimiento administrativo en su contra, ni tuvieron conocimiento formal de los cargos administrativos que se les imputaban bajo el Régimen Legal de Migración. Así, la determinación de la procedencia de la expulsión bajo esta normativa fue de carácter sumario, sin dar audiencia a las presuntas víctimas y realizada dentro de un plazo irrazonablemente corto. No se efectuó valoración alguna sobre el país al cual correspondía trasladarlos y el riesgo potencial que podían enfrentar en su país de origen, el Perú, lo cual es más

grave pues las autoridades migratorias bolivianas tenían conocimiento de que el niño Juan Ricardo Pacheco Tineo era de nacionalidad chilena y que existía al menos el planteamiento de que los demás miembros de la familia Pacheco Tineo contaban con reconocimiento del estatuto de refugiados o residencia en Chile. Una vez emitida la resolución de expulsión, la misma no les fue notificada por lo que no tuvieron oportunidad de conocer su fundamento y, en su caso, interponer los recursos administrativos y/o judiciales aplicables.

De tal manera, en los términos en que fue resuelta y ejecutada, la expulsión al país de origen de los miembros de la familia Pacheco Tineo resultó incompatible con el derecho de buscar y recibir asilo y con el principio de no devolución, reconocidos en los artículos 22.7 y 22.8 de la Convención Americana, así como con el derecho a ser oído con las debidas garantías en un procedimiento administrativo que podía culminar con su expulsión y con el derecho a recurrir, en los términos de los artículos 8 t 25 de la Convención Americana.

C. Derecho a la integridad psíquica y moral

El Tribunal consideró que, en circunstancias en que no encontraron el apoyo que buscaban de las autoridades bolivianas, es lógico que la retención de su documentación, así como la detención ilegal y arbitraria a que fue sometida la señora Fredesvinda Tineo Godos por orden de las autoridades migratorias, generaron sentimientos de zozobra, frustración y ansiedad en los miembros de su familia, quienes estuvieron en una situación de grave incertidumbre y preocupación por lo que les podría suceder. Además, las víctimas no recibieron información alguna por parte de las autoridades respecto de sus trámites, por lo que debieron enfrentar las referidas violaciones del debido proceso. Además, con pleno conocimiento de las autoridades migratorias bolivianas, el gobierno chileno había autorizado su ingreso de la familia Pacheco Tineo a Chile y les había facilitado la logística para asegurar su traslado hasta ese país, el cual tendría lugar la mañana del 24 de febrero de 2001. A pesar de ello, según fue establecido, esa misma mañana fue ejecutada la resolución de expulsión en su contra. Sorpresivamente la familia fue detenida y conducida hacia Perú, donde fue entregada a las autoridades migratorias y policiales de dicho país. Es decir, fueron expulsados en una situación de total incertidumbre sobre el resultado de su nueva solicitud de asilo, sin posibilidad de ejercer algún recurso judicial al respecto, y habiendo perdido la oportunidad efectiva de regresar a Chile. En consecuencia, la Corte consideró que la zozobra, el temor y la desprotección provocada por los hechos descritos constituyeron una violación a la integridad psíquica y moral de los miembros de la familia Pacheco Tineo, en los términos del artículo 5.1 de la Convención.

D. Derechos de los niños

La Corte indicó que el derecho de los niños a expresar sus opiniones y participar de una manera significativa es también importante en el contexto de los procedimientos de asilo, cuyos alcances pueden depender de si el niño o niña es solicitante o no, independientemente de que sea acompañado o no y/o separado. Así, cuando son solicitantes, los niños deben gozar de garantías procedimentales específicas y probatorias para garantizar que justas decisiones sean tomadas en la determinación de sus solicitudes, lo cual requiere de un desarrollo e integración de procedimientos apropiados y seguros para los niños y un ambiente que le genere confianza en todas las etapas del proceso de asilo. A la vez, el Tribunal también destacó que en caso de que un solicitante de asilo reciba protección, otros miembros de la familia, particularmente los niños, pueden recibir el mismo tratamiento o verse beneficiados del reconocimiento del estatuto de refugiado, en atención al principio de unidad familiar.

Por otra parte, en lo que se refiere al procedimiento de expulsión relacionado con la calidad de extranjeros en situación irregular, la Corte recordó la relación intrínseca existente entre el derecho a la protección de la familia y los derechos de niños y niñas. El Tribunal apuntó que la separación de niñas y niños de sus padres puede en ciertos contextos poner en riesgo la supervivencia y

desarrollo de los mismos, los cuales deben ser garantizados por el Estado, especialmente a través de la protección a la familia y la no injerencia ilegal o arbitraria en la vida familiar de los niños y niñas. Del mismo modo, la Corte agregó que la participación de los niños adquiere especial relevancia cuando se trata de procedimientos que puedan tener carácter sancionatorio, en relación con una infracción al régimen migratorio, abiertos contra niños migrantes o contra su familia, sus padres, representantes o acompañantes, pues este tipo de procedimientos pueden derivar en la separación de la familia y en la subsecuente afectación del bienestar de los niños, independientemente de que la separación ocurra en el Estado que expulsa o en el Estado donde sean expulsados.

En el caso concreto, la Corte constató que los niños de la Familia Pacheco que fueron expulsados hacia el Perú junto con sus padres debieron haber sido considerados parte interesada o activa por las autoridades en esos procedimientos, pues resultaba evidente que su conclusión o resultados podrían afectar sus derechos o intereses. De esta forma, independientemente de si fue presentada una solicitud específica de asilo a su favor, en atención a su situación migratoria y sus condiciones el Estado tenía el deber de velar por su interés superior, por el principio de *non refoulement* y por el principio de unidad familiar, lo cual requería que las autoridades migratorias estatales fueran especialmente diligentes en agotar todos los medios de información disponibles para determinar su situación migratoria y, en su caso, adoptar la mejor decisión en cuanto al Estado al que procedía enviarlos en caso de expulsión. Es decir, el Estado trató a los niños como objetos condicionados y limitados a los derechos de los padres, lo cual atenta contra su calidad como sujetos de derechos y contra el sentido del artículo 19 de la Convención Americana.

En consecuencia, el Estado fue declarado responsable por la violación del derecho a la protección de los niños y de la familia, reconocidos en los artículos 19 y 17 de la Convención Americana, en relación con los artículos 8.1, 22.7, 22.8, 25 y 1.1 de la misma, en perjuicio de Frida Edith, Juana Guadalupe y Juan Ricardo Pacheco Tineo.

III. Reparaciones

En cuanto a las reparaciones ordenadas, la Corte estableció que su Sentencia constituye *per se* una forma de reparación y, adicionalmente, ordenó al Estado: i) publicar el resumen oficial de la Sentencia elaborado por la Corte en el diario oficial y en un diario de amplia circulación nacional, y tener la Sentencia en su integridad disponible por un período de un año en un sitio *web* oficial; ii) implementar programas permanentes de capacitación dirigidos a los funcionarios de la Dirección Nacional de Migración y Comisión Nacional de Refugiados, así como a otros funcionarios que en razón de sus funciones tengan contacto con personas migrantes o solicitantes de asilo; iii) pagar a las víctimas una indemnización como compensación por daños materiales e inmateriales ocasionados, así como el reintegro de gastos al Fondo de Asistencia Legal de Víctimas de la Corte Interamericana.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos supervisará el cumplimiento íntegro de la Sentencia y dará por concluido el caso una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la Sentencia.

El texto íntegro de la Sentencia y el resumen oficial de la misma pueden consultarse en el siguiente enlace: <http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm>.