

Resolución N° 961/2021
INDDHH 2021-I-38-0000117

Montevideo, 6 de julio de 2021

Sr. Francisco Bustillo Bonasso
Ministro de Relaciones Exteriores

Comisión de Refugiados CORE

Sr. Luis Alberto Heber
Ministro del Interior

I- Antecedentes

1- La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) recibió, con fecha 2 de marzo de 2021, una denuncia presentada por un grupo de personas que solicitaron ampararse en la reserva de identidad contemplada en el Art. 12 de la Ley N° 18.446. La denuncia se refiere a una eventual vulneración de derechos de solicitantes de refugio (en su mayoría de nacionalidad cubana y venezolana) en la frontera seca de nuestro país, especialmente en el Departamento de Rivera.

Analizados los requisitos de admisibilidad, la denuncia se sustanció en el Expediente N° 2021-I-38-0000117.

2- El día 3 de marzo de 2021 la INDDHH envió el Oficio DEN 001/2021 a la Comisión de Refugiados (CORE) comunicando que, según lo denunciado, cuando las personas concurren a presentar la documentación (CI y/o Pasaporte) ante las autoridades migratorias en frontera, se les hace completar un "formulario de solicitud de refugio", que, en los hechos, no sería la solicitud de refugio formal, de acuerdo a las normas vigentes.

3- En el mismo oficio, se comunicó que, según la denuncia recibida, cuando la respuesta de la CORE según ese "formulario" es favorable a la protección, se le permite el ingreso a Uruguay y recién en ese momento se acuerda realizar la solicitud formal de refugio.

4- No obstante, también según la denuncia, en caso de que la respuesta de uno de los integrantes de la CORE considere que no hay razones para la protección, el funcionario de la Dirección Nacional de Migración del Ministerio del Interior no les permite el ingreso regular y entrega un acta de rechazo para que la persona lea y firme. De esta manera, no se habilita la posibilidad de ingreso formal al país de algunas personas cuya voluntad es solicitar refugio. Es importante destacar que, en ocasiones, se trata de familias con niños, niñas y adolescentes.

5- También la INDDHH comunicó a la CORE que los denunciados señalaron que, en los casos en que la persona ya ingresó físicamente al territorio uruguayo *"no se la hisopa"*



porque se considera que no ingresa autorizado por la Dirección Nacional de Migración". Agregan los denunciantes que tampoco pueden presentar un recurso contra el acta de rechazo de la solicitud de refugio, porque, al no producirse el ingreso regular a Uruguay, no hubo un dictamen debidamente fundado de dicha solicitud por parte de la CORE.

6-Finalmente, la denuncia señala que, en general, estas personas terminan ingresando de forma irregular al país, sin someterse al hisopado, ni accediendo a asistencia económica y social por parte de las autoridades.

En ese marco, la INDDHH solicitó a la CORE que, en el plazo de cinco días hábiles informara:

- a) sobre los **procedimientos** establecidos por la CORE para las **solicitudes de refugio** en el marco del contexto de la Pandemia COVID-19.
- b) sobre las **medidas contingentes de apoyo humanitario** en favor de personas que solicitan refugio en el marco del contexto de la pandemia COVID-19.
- c) teniendo en cuenta las normas universales y regionales de derechos humanos como la Ley 18.076, **cuáles han sido los esfuerzos, alternativas propuestas por la CORE hacia los organismos del Estado, especialmente en relación a los Art.11, 12 y 13 de la Ley N° 18076**, del 19 de diciembre de 2006 (Ley de Refugiados), que señala la prohibición de discriminación, el no rechazo en frontera y la no devolución.

7- Con fecha 8 de abril de 2021 la INDDHH recibió la respuesta de la CORE, en la cual señaló que:

"Las 'personas necesitadas de protección internacional' son un grupo específicamente definido y protegido en el derecho internacional, porque la situación en su país de origen les imposibilita el regreso a sus hogares. Referir a los refugiados como una subcategoría de migrantes, puede tener graves consecuencias para la vida y la seguridad de las personas que huyen de la persecución o el conflicto".

8- Agrega la CORE que: *"la decisión del Estado uruguayo de limitar temporalmente el ingreso de "migrantes" a territorio uruguayo en el contexto de la pandemia COVID, no implica ninguna vulneración a los principios de protección internacional ni al ordenamiento jurídico vigente de protección de personas refugiadas".*

9- Respecto a la información solicitada por la INDDHH acerca de los **procedimientos establecidos para las solicitudes de refugio** en el marco del contexto de la pandemia COVID-19, la CORE señala que:

- a) *"corresponde informar que se adoptó un procedimiento para que la Secretaría Permanente pudiera continuar con el registro "virtual" de solicitudes a pesar de las medidas necesarias para evitar el contacto físico, respetar las medidas de distanciamiento y las restricciones de movilidad impuestas.*
- b) *Dicho procedimiento asegura que toda persona, dentro del territorio uruguayo, pueda presentar una solicitud de refugio ante cualquiera de los integrantes de la Secretaría Permanente de la CORE.*
- c) *la CORE ha autorizado un **procedimiento "ad hoc"** para la toma de entrevistas en forma virtual, especialmente dirigido asegurar el ejercicio de este derecho a los solicitantes de refugio que no pueden trasladarse hasta Montevideo, que tienen*



condiciones de riesgo para hacerlo, o se encuentran en especiales condiciones de vulnerabilidad.

- d) La CORE consensuó la necesidad de aplicar en los puestos de frontera un **formulario de autorización de ingreso excepcional al país**, en base a un modelo remitido por ACNUR, con el cual se relevan las necesidades de protección tal como las expresa la persona. La finalidad es facilitar la actuación del oficial de migración.*
- e) Por ello mismo, junto con el formulario, la CORE se encuentra aplicando un **sistema de guardias** a fin de asegurar el ingreso inmediato y sin demoras al territorio (en el marco de lo dispuesto por el **Decreto 104/20 art. 2 literal g**) de cualquier persona con manifiestas necesidades de protección internacional que se presente en cualquier frontera y en cualquier día y horario que ello suceda. Es así que en caso que, una vez completado el formulario, el oficial de migración necesite efectuar la consulta acerca del carácter de fundado de la solicitud de refugio, se comunica con el **delegado de guardia de la CORE**, quien deberá **decidir en el momento si la persona cumple con los criterios de la Ley 18.076 para ampararse en las excepciones que le permitirían solicitar refugio mediante el formulario habitual**.*

10- La respuesta de la CORE también hace referencia a las medidas contingentes de **apoyo humanitario** en favor de personas que solicitan refugio en el marco del contexto de pandemia COVID-19. En este sentido, informa:

- A) "los derechos reconocidos a refugiados y solicitantes de refugio han permanecido incambiables, pudiendo esta población recurrir a los mecanismos de protección que el Estado uruguayo ha desplegado desde marzo de 2020 en igualdad de condiciones que los nacionales.*
- B) Para el caso específico de los solicitantes de refugio que llegan a Uruguay desde que fuera declarada la emergencia sanitaria, así como de refugiados que circunstancialmente se encontraran fuera del país y retornen, la CORE ha procurado soluciones para un ingreso seguro al territorio nacional en atención a las medidas vigentes.*
- C) Con especial interés en la situación en los principales puntos de acceso al país para solicitantes de refugio, integrantes de la Comisión de Refugiados han sostenido desde 2020 reuniones periódicas con la Dirección General de Coordinación del Ministerio de Salud Pública, el Sistema Nacional de Emergencias de Presidencia de la República (SINAE), gobiernos departamentales, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Organización Internacional para las Migraciones en Uruguay y la Cruz Roja Internacional, entre otros. Se ha podido garantizar el acceso al hisopado para la detección de COVID-19 a todos los solicitantes de refugio y recientemente el Ministerio de Salud Pública asumió el compromiso de priorizar los hisopados realizados a solicitantes de refugio que remite a laboratorio, a los efectos de obtener resultados en pocas horas y **facilitar así un seguimiento inmediato de aquellos ciudadanos que presentan necesidades especiales de protección.***



- D) *En la misma línea se han procurado soluciones de alojamiento para aquellas personas que al solicitar refugio manifiestan no contar con un lugar donde permanecer en cuarentena.*
- E) *Se participó activamente en el desarrollo del 'Protocolo de Actuación Específico para Personas Solicitantes de Refugio' junto a la Dirección del Sistema Nacional de Emergencias, el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa Nacional y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).*
- F) *Este Protocolo ha permitido facilitar las coordinaciones entre los diferentes actores involucrados, con el fin de garantizar a las personas solicitantes de refugio el ingreso al territorio nacional de acuerdo con la legislación vigente, al tiempo que se salvaguarda el estatus sanitario del país.*
- G) *A casi un año de haber sido decretada la emergencia sanitaria, la CORE continúa asesorando a refugiados y solicitantes de refugio que han abandonado el territorio nacional para retornar en forma segura a Uruguay. En tal sentido se actúa coordinadamente con la Dirección Nacional de Migración y las misiones diplomáticas uruguayas para el seguimiento de los casos y la emisión de las autorizaciones que habilitan a viajar.*
- H) *El Decreto 104/20 determinó el cierre temporal de las fronteras del país (para todos los migrantes), estableciendo las excepciones a ese cierre y reafirmando -al regular la excepción del art. 2 lit. g)-la obligación internacional de asegurar el acceso al territorio de aquellas personas con necesidades de protección internacional. De esta manera, sin desconocer la normativa internacional y nacional sobre protección de personas refugiadas, lo que ha hecho el Estado uruguayo en el contexto de la pandemia COVID y ante la necesidad sanitaria de cerrar las fronteras, es reafirmar que pueden continuar solicitando "refugio" aquellas personas que presenten "manifiestamente fundadas necesidades de protección internacional".*

11-Con fecha 17 de marzo de 2021 y en respuesta al Oficio DEN 0001 /2021 de fecha 03 de marzo del corriente año, el Ministerio del Interior, a través de la Dirección Nacional de Migración señaló que *"se remite a la respuesta brindada por la CORE, la que fue enviada a vuestra Institución, con fecha 08 de marzo del corriente"*.

12- Con fecha 8 de abril de 2021 la INDDHH confirió vista de ambas respuestas a las personas denunciantes, los denunciantes no señalaron otras observaciones.

II.- Consideraciones de la INDDHH.

13- La denuncia presentada tiene por objeto señalar un procedimiento que constituiría una vulneración del derecho de los solicitantes de refugio al no rechazo en frontera y a la no devolución, conforme al artículo 12, 13 y 14 de la Ley 18.076.

14- En este sentido, las personas denunciantes señalaron que el procedimiento de solicitud de refugio "ad hoc" establecido por la CORE en el contexto actual de pandemia, vulnera los derechos de las personas solicitantes de refugio, dado que se estableció que en los



puestos de frontera se aplique un formulario de autorización de ingreso excepcional al país, que no cumple con los requisitos formalmente establecidos en la legislación vigente.

15- La CORE manifiesta que se encuentra aplicando un sistema de guardias a fin de asegurar el ingreso inmediato y sin demoras al territorio de cualquier persona con manifiestas necesidades de protección internacional. Para ello, el procedimiento adoptado establece que se debe completar un formulario y que, en el caso que el oficial de migración necesite efectuar una consulta acerca del carácter fundado de la solicitud de refugio, se comunica con el delegado de guardia de la CORE, quien deberá decidir en el momento si la persona cumple con los criterios de la Ley 18.076 para ampararse en las excepciones que le permitirían solicitar refugio mediante el formulario habitual.

16- La INDDHH destaca la colaboración y la rápida respuesta de los organismos involucrados en estas actuaciones.

En su respuesta, la CORE señaló que en dicho formulario se relevan las necesidades de protección tal como las expresa la persona. La finalidad del procedimiento es facilitar la actuación del oficial de migración.

17- Sin embargo, las personas denunciantes señalaron que, en caso de que la respuesta de uno de los integrantes de la CORE considere que no hay razones para la protección, el funcionario de la Dirección Nacional de Migración no permite el ingreso regular y entrega un acta de rechazo para que la persona lea y firme. Según la denuncia, de esta manera, no se habilita la posibilidad de ingreso al país de personas que pretenden solicitar refugio. Como también se expresó en la denuncia, en ocasiones se trata de familias con niños, niñas y adolescentes.

18- En este marco, la INDDHH entiende que debe profundizarse en los siguientes elementos:

- a) **Sobre los principios de no discriminación, debido proceso, no rechazo en frontera, no expulsión de refugiados o solicitantes de refugio, no devolución.**

La respuesta de la CORE no brinda información sobre si el formulario *“ad hoc”* para el estudio de la solicitud de refugio se realiza teniendo en cuenta una perspectiva de protección de los derechos de la niñez y la adolescencia. Debe recordarse que la denuncia señalaba que: *“Es importante destacar que, en ocasiones, se trata de familias con niños, niñas y adolescentes”*. Por tal motivo, la INDDHH considera que debe tenerse en cuenta que la Corte Interamericana de Derechos Humanos asumió competencia ante una opinión consultiva solicitada por Uruguay y otros Estados socios del Mercosur (OC-21/14). La Opinión Consultiva establece cuales son los procedimientos para garantizar el derecho de las niñas y niños a buscar y recibir asilo. *“La Corte ha resaltado la necesidad primordial de que los Estados diseñen y hagan operativos procedimientos justos y eficientes destinados a determinar si la persona solicitante reúne los criterios para ejercer dicho derecho y solicitar el estatuto de refugiado, tomando en cuenta que las definiciones contienen elementos subjetivos y objetivos (supra párrs. 75, 76 y 80) que sólo pueden conocerse por medio de procedimientos individualizados y que, a su vez,*



permitan un correcto examen de la solicitud de asilo y prevengan devoluciones contrarias al derecho internacional. (Párr.244)”

En relación a los **principios de no discriminación y debido proceso** la Corte agrega que *“se hacen necesarios procedimientos previsibles que aseguren a la persona solicitante, incluyendo las niñas y los niños, su derecho a ser oído con las debidas garantías de conformidad con los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, así como coherencia y objetividad en la toma de decisiones en cada etapa del procedimiento para evitar decisiones arbitrarias. (Párr.245)”* Esto supone la integración de procedimientos apropiados y seguros para las niñas, niños y adolescentes, y un ambiente que les genere confianza en todas las etapas del proceso de asilo. (Párr. 246)

Complementariamente, la citada Opinión Consultiva hace hincapié en el artículo 22 de la Convención sobre los Derechos del Niño *“el cual reconoce el derecho a que los Estados aseguren que el niño que intente obtener el estatuto de refugiado, o que sea considerado refugiado de conformidad con el derecho y los procedimientos internacionales o internos aplicables, reciba la protección y asistencia necesaria para salvaguardar sus derechos. (Párr.247)”*.

En su párrafo 249, la OC 21/14 señala que para la Corte: *“es posible considerar que los artículos 19, 22.7 y 22.8 de la Convención Americana, VII y XXVII de la Declaración Americana, 22 de la Convención sobre los Derechos del Niño, así como la Convención de 1951, su Protocolo de 1967 y la definición regional de la Declaración de Cartagena, conforman el **corpus iuris** internacional para la protección de los derechos humanos de las niñas y los niños solicitantes de asilo y refugiados en el continente americano.”*

En sus párrs. 250-254, la Opinión Consultiva agrega cuáles son las medidas que deben llevarse a cabo en los sistemas de asilo cuando de un niño o niña se refiere. Se señala la atención a niños y niñas que vienen como parte de una familia, a fin de atender oportunamente y determinar la urgencia de la necesidad de protección. Se agrega como debe ser realizada la entrevista, en un espacio que no resulte amenazante, y por un profesional que cuente con una capacitación especializada.

En el párr.256 de la OC, se señala que *“La Corte considera que el Estado es responsable de brindar protección y cuidado a la niña o niño solicitante de manera especial durante el tiempo que dure la toma de decisión. Esto significa asegurar vivienda y comida, así como acceso a la salud, atención psicosocial y educación”*.

Se dispone en el párr. 257 que: *“La decisión que adopte la autoridad competente respecto a la solicitud, en cuanto a reconocer o no la condición de refugiado al solicitante en base a las determinaciones de hecho y de derecho, debe estar debida y expresamente fundamentada, a fin de posibilitar en su caso el ejercicio del derecho al recurso”*.



Por otra parte, en el párr.258 de la OC se señala que **si no se reconoce al solicitante la condición de refugiado, se le debe brindar la información sobre cómo recurrir la decisión y concedérsele un plazo razonable para ello, a fin de que se reconsidere formalmente la decisión adoptada.**(...) “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”. (Párr.259).

En su párr. 261 se señala que los Estados deben adecuar sus procedimientos de determinación de la condición de refugiados: *“para garantizar de forma efectiva el derecho comprendido en los artículos 22.7 de la Convención Americana y XXVII de la Declaración Americana, los Estados deben adecuar los procedimientos de asilo o de determinación de la condición de refugiado para brindar a las niñas y niños un acceso efectivo a los mismos que permita considerar su situación específica. La Corte considera que dicha obligación conlleva: no obstaculizar el ingreso al país; si se identifican riesgos y necesidades dar a la persona acceso a la entidad estatal encargada de otorgar el asilo o el reconocimiento de la condición de refugiado o a otros procedimientos que sean idóneos para la protección y atención específica según las circunstancias de cada caso; tramitar de forma prioritaria las solicitudes de asilo de niñas y niños como solicitante principal; contar con personal de recepción en la entidad que pueda examinar a la niña o niño para determinar su estado de salud; realizar un registro y entrevista procurando no causar mayor trauma o revictimización; disponer de un lugar para la estadía de la persona solicitante, si no lo tiene ya; emitir un documento de identidad para evitar la devolución; estudiar el caso con consideración de flexibilidad en cuanto a la prueba; asignarle un tutor independiente y capacitado en caso de niñas o niños no acompañados o separados; en caso de reconocerse la condición de refugiado, proceder a trámites de reunificación familiar, si fuere necesario de conformidad con el interés superior, y finalmente, buscar como solución duradera la repatriación voluntaria, el reasentamiento o la integración social, de acuerdo a la determinación del interés superior de la niña o del niño”*.

19- Como ya se adelantó, la responsabilidad del Estado uruguayo consiste en velar por los derechos de las personas solicitantes de refugio y refugiadas. Así lo establece la Ley N° 18.076 que, en su artículo 12 sobre el **no rechazo en frontera** afirma que: *“Todo funcionario público, en ejercicio de funciones de control migratorio en un puesto fronterizo de carácter terrestre, marítimo, fluvial o aéreo, se abstendrá de prohibir el ingreso condicional al territorio nacional a toda persona que manifieste su intención de solicitar refugio. Esta disposición se aplicará aun cuando el solicitante no posea la documentación exigible por las disposiciones legales migratorias o ésta sea visiblemente fraudulenta o falsificada”*.

20- Lo antes expuesto debe considerarse en el momento de evaluar el cambio administrativo establecido por la CORE, que dispone realizar un procedimiento “ad hoc” mediante la aplicación de un formulario, para recién posteriormente considerar si



evaluará o no la solicitud de refugio. De acuerdo a los procedimientos actuales que estableció la CORE, el estudio de dicha solicitud se realiza en frontera, con la intervención de solamente un integrante de esa Comisión, que es quien informa al oficial de la Dirección de Migraciones correspondiente.

21- En este caso, la INDDHH considera que un acta de rechazo no es elemento suficiente para prohibir el ingreso de personas solicitantes de refugio al territorio nacional.

22- Así, el Art. 14 de la Ley N°18.076 dispone la **no expulsión de refugiados o solicitantes de refugio**: *“Toda autoridad pública se abstendrá de resolver la expulsión del territorio nacional de un solicitante de refugio o refugiado, hasta tanto exista **resolución denegatoria firme sobre su caso**. Si es necesario, la Comisión de Refugiados pedirá la asistencia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados para reasentar al refugiado en un tercer país”*. Asimismo, la misma disposición señala que: *“La resolución que ordene la expulsión de un refugiado o solicitante de refugio podrá adoptarse únicamente por razones fundadas de seguridad u orden público y conforme a los procedimientos legales vigentes. Dicha resolución deberá ser notificada personalmente al interesado, quien tendrá derecho a asistencia letrada y podrá presentar los recursos previstos en el artículo 40 de la presente ley.”*

23- Debe mencionarse también el artículo 13 de la citada Ley N°18.076, que consagra el principio de **no devolución**: *“Toda autoridad pública se abstendrá de devolver, expulsar, extraditar o aplicar cualquier otra medida que implique el retorno del solicitante o refugiado a las fronteras del país donde su vida, integridad física, moral e intelectual, libertad o seguridad estén en peligro”*.

24- En suma, el Estado uruguayo, al introducir un procedimiento “ad hoc” para las solicitudes de refugio, está implementando un sistema donde las personas involucradas, en ocasiones familias con niños y niñas, deben completar un formulario para que el Oficial de Migración, cuando necesite efectuar la consulta acerca del carácter fundado de la solicitud de refugio, se comunique con un delegado de guardia de la CORE.

La INDDHH considera que este mecanismo no cumple con la normativa aplicable para los casos en los que el Estado debe fundar las razones de no admisión dentro de su territorio de las personas que solicitan refugio y para garantizar que se respeten en estos casos los principios de no devolución y no rechazo en frontera. En esa dirección, se destaca que la reiteradamente citada Ley No. 18.076 establece procedimientos que exigen mayores garantías para las personas solicitantes de refugio. Estos procedimientos implican que se debe realizar un dictamen que cuente con el análisis y la opinión de todos los miembros de la CORE, y en el cual se debe informar a la persona solicitante de la posibilidad de presentar recursos ante este dictamen, como también lo establece la normativa internacional aplicable. Un formulario “ad hoc” no puede sustituir una entrevista en profundidad, analizada y estudiada por todos los miembros de la CORE, como se señalará a continuación



b) Sobre la Comisión de Refugiados (CORE): su integración, competencias y resoluciones.

25- La Ley N°18.076 establece en su Art. 24 la integración de dicha Comisión, y en el Art. 27 dispone: *“La Comisión de Refugiados sesionará con un quórum mínimo de tres miembros con voz y voto”*.

26- En su artículo 28 la Ley No. 18.076 establece sus competencias: *“A) Reconocer o no la calidad de refugiado. B) Aplicar las cláusulas de exclusión o cesación. C) Anular o revocar el reconocimiento de la condición jurídica de refugiado. D) Resolver sobre las solicitudes de reunificación familiar. E) Resolver sobre las solicitudes de reasentamiento. F) En general resolver en todos aquellos aspectos referidos a la condición de refugiados.”*

Establece también esa normativa que *“las resoluciones debidamente fundadas se adoptarán dentro de un plazo no mayor a noventa días de recibido el informe de la Secretaría Permanente, por mayoría de miembros presentes requiriéndose un mínimo de tres votos favorables. En caso de empate el Presidente de la Comisión de Refugiados tendrá doble voto”*.

27- Con el denunciado procedimiento *“ad hoc”* que establece la CORE, no se da cumplimiento a lo dispuesto por el artículo anteriormente mencionado, ya que éste requiere un mínimo de tres votos de integrantes de esa Comisión favorables para dictar sus resoluciones. En suma, para la INDDHH el procedimiento cuestionado vulnera los derechos de los solicitantes de refugio, ya que para el análisis de una solicitud, la ley establece el estudio por parte de toda la CORE y no solamente por parte de uno de sus miembros *“de guardia”*.

28- Debe también recordarse que, en su artículo 32, la Ley 18.076 señala cuáles son los procedimientos para la solicitud de refugio y el trámite a realizar. Así, se dispone que toda solicitud debe presentarse en forma verbal o escrita ante cualquier autoridad nacional, departamental o el representante de ACNUR. (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). Respecto al trámite de la solicitud, la norma vigente señala que: *“La Secretaría Permanente dará trámite a la solicitud. La instrucción del asunto no podrá superar el plazo de noventa días contados a partir de presentada dicha solicitud. Concluida la misma, elevará a la CORE un informe sumario y sus conclusiones, debidamente fundadas. Sin perjuicio de ello, la CORE tendrá acceso a todas las actuaciones realizadas. (artículo 34)”*

29- En su artículo 33, la ley menciona los requisitos de la solicitud: *“La autoridad que reciba la solicitud deberá remitirla sin demora a la Secretaría Permanente de la Comisión de Refugiados, dentro del plazo máximo de veinticuatro horas de su recepción, remitiendo simultáneamente copia al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.”*

c) Sobre la Resolución Definitiva

30- En su artículo 39 y 40, la Ley de Refugio señala como se debe realizar esta resolución y cuáles son sus plazos, y establece cuáles serán los recursos que pueden interponerse: *“Las resoluciones adoptadas por la Comisión de Refugiados serán pasibles de*



impugnación por el régimen de recursos previstos en los artículos 317 a 319 de la Constitución de la República y demás disposiciones legales concordantes”.

31- En ese marco, para la INDDHH no deja lugar a dudas que la normativa nacional establece que la CORE debe realizar un dictamen sobre cada una de las solicitudes y que éstas son pasibles de impugnación como todo acto administrativo.

d) Sobre los Decretos de medidas especiales:

32- La denuncia recibida por la INDDHH señala que, al presentarse la documentación (pasaporte o documento de identidad) ante las autoridades de Migración en frontera, en todos los casos se hace completar un formulario de acuerdo al Artículo 2 Literal (g) del Decreto 104/2020. Este formulario luego se envía on line a Montevideo, donde es recibido y analizado por un integrante de la CORE, quien decide sobre el ingreso y si hay razones que ameriten la protección internacional o no.

33- El Decreto N°104/020 en su Art. 2 Literal (g) señala que queda prohibido el ingreso al país de ciudadanos extranjeros provenientes de cualquier país, a excepción de *“Casos manifiestamente fundados de protección internacional conforme a lo dispuesto por la Ley N°18.078, de 19 de diciembre de 2006 (Ley de Refugiados), los que deberán ser analizados, caso a caso, tomando particularmente en cuenta la situación de las personas que arriban por motivo de reunificación familiar con extranjeros que ya cuentan con residencia permanente en el país”.*

34- La INDDHH entiende que esta disposición excluye la situación de la mayoría de los posibles solicitantes de la condición de refugiados, ya que los Arts. 13 y 14 de la Ley N°18.076 señalan claramente que *“Toda autoridad pública se abstendrá de resolver la expulsión del territorio nacional de un solicitante de refugio o refugiado, hasta tanto exista resolución denegatoria firme sobre su caso”.* Esto no implica que se trate de una reunificación familiar con extranjeros que ya cuentan con residencia permanente en el país.

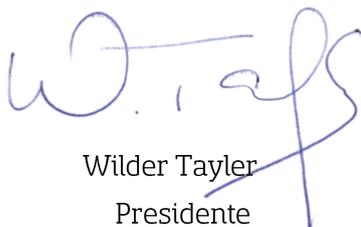
35- Es necesario recordar que el Art. 13 de la citada Ley de Refugio señala que *“Toda autoridad pública se abstendrá de devolver, expulsar, extraditar o aplicar cualquier otra medida que implique el retorno del solicitante o refugiado a las fronteras del país donde su vida,*

III- Con base a lo anteriormente expuesto, el Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo resuelve:

- a) Considerar que el Estado uruguayo vulnera los derechos de las personas solicitantes de refugio reconocidos por las normas vigentes en el país mediante la aplicación del nuevo procedimiento “ad hoc” establecido por la CORE en el marco de la emergencia nacional por la pandemia de COVID-19 que fue extensamente referido en el texto de la presente Resolución.
- b) Que la implementación de este nuevo formulario de rechazo vulnera el derecho al debido procedimiento administrativo de las personas solicitantes de recurso, al no culminar el trámite con una resolución debidamente fundada por parte de la CORE, con las formalidades que establece la normativa nacional.



- c) En este sentido, recomendar a la CORE que los procedimientos "ad hoc" establecidos en el marco de la emergencia por la pandemia de COVID-19 deben ser adecuados estrictamente a lo dispuesto por la normativa vigente, en especial, los Art. 11, 12 y 13 de la Ley N° 18.076.
- d) Recomendar a la CORE que, dentro de sus competencias, promueva la adecuación del Decreto N°104/020, Art. 2 lit. (g) a la normativa nacional de jerarquía legal sobre la solicitud de la condición de refugiado.
- e) Recomendar a la CORE que, bajo ninguna circunstancia, rechace el ingreso al territorio uruguayo de familias solicitantes de refugio con niños y niñas y/o adolescentes. En este caso, reiterar que todos los miembros de la Comisión de Refugiados deben realizar el análisis de la solicitud de condición de refugiados tal como lo establece la ley, privilegiando un enfoque de derechos sobre los solicitantes de la condición de refugiados y sus familias.
- f) Reconocer la colaboración de la CORE y el Ministerio del Interior en estos procedimientos.
- g) Reconocer los esfuerzos de articulación con varios organismos realizados por la CORE para adaptar su funcionamiento a la situación de emergencia sanitaria nacional.
- h) A los efectos del Art. 28 de la ley N° 18.446, la INDDHH solicita a los organismos involucrados que en el plazo de diez (10) días informen sobre su disposición para cumplir con las presentes recomendaciones, y, en su caso, las acciones que implementarán para hacer efectivas las mismas.



Wilder Tayler
Presidente



Juan Faroppa
Director



Mariana Mota
Directora



María Josefina Plá
Directora

MP-NCL-LOJ.

CC Ministerio de Salud Pública.